

Evaluarea transparenței procesului bugetar în Republica Moldova

Autori:

Dumitru Budianschi (coordonator)

Iurie Morcoțîlo

Tatiana Savva

Chișinău, iulie 2015

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.

Notă: Afirmările și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.



Cuprins:

Lista de acronime	4
Introducere	5
Principalele modificări în Procesul Bugetar al Republicii Moldova	7
Metodologia de evaluare.....	10
Nivelul de transparență bugetară în Republica Moldova	12
Constrângerile transparenței bugetare	15
Elaborarea bugetului.....	15
Aprobarea Bugetului	18
Executarea bugetului	19
Auditul executării bugetului	20
Puterea Instituțiilor de Supraveghere	20
Participarea cetățenilor în procesul bugetar	21
Consultările publice la etapa de formulare a bugetului.....	21
Consultările publice la etapa de aprobare	21
Consultările publice la etapa de executare a bugetului	22
Consultările publice la etapa de audit.....	22
Principalele recomandări privind sporirea nivelului de transparență bugetară	23

Lista tabelelor:

Tabelul 1. Calendarul Bugetar	9
Tabelul 2. Principalele documente bugetare utilizate, disponibilitatea și condițiile în care acestea se consideră disponibile publicului.	10
Tabelul 3. Compararea scorurilor 2012-2015 pe principalele documente bugetare	12

Lista de acronime

BA – Bugetul Aprobat

BASS – Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat

BS – Bugetul de Stat

CBTM – Cadrul Bugetar pe Termen Mediu

FAOAM – Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală

FMI – Fondul Monetar Internațional

IBP – International Budget Partnership

ITB – Indicele de Transparență Bugetară

OBI – Open Budget Index

OCDE – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare în Europa

PBE – Propunerea de Buget a Executivului

PPB – Propunerea Prealabilă de Buget

REB – Raport de Executare a Bugetului

UAT – Unitate Administrativ-teritorială

Introducere

Dacă ar fi să descriem evoluția conceptului, dar și a percepției transparenței bugetare pe parcursul ultimilor ani la noi în țară, atunci vom putea observa că dintr-un termen la modă și mai degrabă impus de către donatorii străini, aceasta a devenit o necesitate și cerință a propriilor cetățeni, care își manifestă tot mai avid interesul față de modul cum sunt cheltuiți banii din buget. Dovadă a acestui fapt sunt numeroasele subiecte în presă, investigații jurnalistice, dar și a interesului sporit al diferitor grupuri de inițiativă pentru reprezentarea intereselor în procesul de elaborare a bugetului.

Scopul acestui studiu a fost de a evalua nivelul transparenței bugetare în Republica Moldova. În acest scop a fost calculat Indicele de Transparență Bugetară, puterea de supraveghere a procesului bugetar de către Curtea de Conturi și Parlament, precum și nivelul de participare a cetățenilor. Indicele de Transparență Bugetară caracterizează nivelul de deschidere a Guvernului judecat în baza disponibilității documentelor bugetare.

La baza calculării Indicelui de Transparență Bugetare (ITB) a stat metodologia elaborată de International Budget Partnership (IBP) și care este utilizată de IBP pentru efectuarea cercetărilor bienale „Open Budget Survey” (Sondajul Bugetului Deschis). Ideea acestor cercetări constă în primul rând în evaluarea nivelului de transparență bugetară utilizând un chestionar, care permite estimarea nivelului de transparență prin prisma celor mai bune practici acceptate la nivel internațional.

Indicele de Transparență Bugetară în Republica Moldova calculat în 2015 pentru documentele bugetare dezvăluite în perioada 2013-2014 este de **59 de puncte**, păstrându-și scorul din ediția precedentă. La momentul actual rezultatele nu se pot compara cu alte țări, deoarece cercetarea la nivel mondial se așteaptă a fi finalizată în toamna anului 2015. Totodată, putem menționa că acest nivel al transparenței poate fi interpretat ca fiind unul cu o ”dezvăluire semnificativă”, însă strict formal, totuși intră în țările cu ”puțină dezvăluire” a informației¹. O comparație detaliată a Republicii Moldova în clasamentul mondial va putea fi efectuată după ce IBP va publica rezultatele pentru anul 2015.

Lucrarea conține 7 capitole: care se referă la principalele modificări în procesul bugetar, aspecte ce țin de metodologia de calcul al ITB, constrângerile transparenței bugetare pentru fiecare etapă a procesului bugetar, puterea instituțiilor de supraveghere și participarea cetățenilor în procesul bugetar. Ultimul capitol este dedicat recomandărilor privind sporirea nivelului de transparență bugetară.

Primul capitol „Principalele modificări în Procesul Bugetar al Republicii Moldova” descrie cadrul de reglementare a transparenței bugetare, dar și o actualizare a cadrului legal ca urmare a modificărilor intervenite în ultimii 3 ani, care va avea cele mai importante efecte începând cu anul 2016.

Capitolul doi „Metodologia de evaluare” descrie cum a avut loc cercetarea, structura chestionarului pus la dispoziție de International Budget Partnership și cum a fost calculat scorul Indicelui de Transparență Bugetară 2015. Metodologia de calcul, în anul 2015, deși

1 IBP, în Rapoartele sale privind Bugetul Deschis, împarte țările incluse în rating în cinci categorii în funcție de punctajul obținut: (i) cu o extinsă dezvăluire a informației (81-100), (ii) cu o dezvăluire semnificativă (61-80), (iii) cu puțină dezvăluire (41-60), (iv) minimală (21-40), (v) insuficientă dezvăluire a informației (0-20 puncte).

comparabilă cu cea din alți ani, a suferit modificări în sensul numărului de întrebări (133 în loc de 125 întrebări în 2012), ponderii diferitor componente ale chestionarului și reflectă un nivel mai înalt al bunelor practici.

Capitolul „Nivelul de transparență bugetară în Republica Moldova”, descrie nivelul de transparență bugetară general, dar și cum a evoluat acesta pentru fiecare dintre documentele bugetare de referință. La fel, acest capitol descrie în linii generale cauzele progresului sau regresului instituțiilor implicate în procesul bugetar și comprehensivității informațiilor puse la dispoziție în documentele bugetare elaborate de către acestea.

Capitolul „Puterea Instituțiilor de Supraveghere” descrie capacitatea instituțiilor guvernamentale de a supraveghea procesul bugetar, dar și independența pe care Parlamentul și Curtea de Conturi o au față de Guvern în a-și exercita controlul asupra modului cum sunt cheltuiți banii publici.

Capitolul șase descrie cadrul de participare a cetățenilor la fiecare etapă a procesului bugetar și a principalelor lacune care limitează accesul societății la acest proces. Astfel, și în 2015, procesul bugetar rămâne unul destul de închis și neînțeles de societate, Guvernul nerecunoscând în cetățenii săi contribuitori de valoare în procesul de planificare și executare a bugetelor.

Ultimul capitol conține recomandările care, odată implementate, ar duce la îmbunătățirea transparenței bugetare la toate etapele acestui proces. În linii mari, acestea țin de consistența informațională a documentelor de buget și cele de suport, de procesul de comunicare și implicare a cetățenilor în procesul bugetar, și de stabilirea responsabilităților clare ale instituțiilor implicate.

Principalele modificări în Procesul Bugetar al Republicii Moldova

Evaluarea prezentată în acest document a nivelului de transparență bugetară se referă la anii 2013-2014. În această perioadă în vigoare a fost, în mare parte, același cadrul legal ca și în evaluarea anterioară efectuată de Expert-Grup în 2012. Totodată, am considerat necesar să prezentăm o actualizare a cadrului legal ca urmare a modificărilor intervenite în ultimii 3 ani, care va avea cele mai importante efecte din anul 2016. Astfel, actualizarea prezentată nu se referă la perioada de evaluare (2013-2014), decât în cazurile expres menționate.

Procesul bugetar în Republica Moldova în perioada analizată a fost reglementat de Legea nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar și reprezintă un șir de „etape consecutive de elaborare, aprobare, executare și raportare a executării bugetului.”² Aceste etape alcătuiesc un „proces decizional, democratic, preponderent politic, continuu ciclic și de larg impact public la nivel macro- și micro-, care se manifestă atât pe plan economic, cât și social.”³ Astfel, în Republica Moldova, procesul bugetar corespunzător perioadei de evaluare (2013-2014) este compus din patru etape consecutive:

1. Elaborarea Bugetului de Stat, Ministerul Finanțelor fiind responsabil de această etapă și de următoarele elemente-cheie: identificarea scopurilor bugetului de stat, surselor de venit și destinației cheltuielilor, stabilirea cadrului macroeconomic și a strategiei privind prioritățile politicii bugetare. Totodată, Ministerul Finanțelor este responsabil de realizarea previziunilor bugetare detaliate (Cadrul Bugetar pe Termen Mediu). Proiectul legii bugetului de stat trebuie să fie prezentat Parlamentului de către Guvern până la data de 1 octombrie a fiecărui an.
2. Examinarea și adoptarea Legii bugetare anuale de către Parlament: comisiile permanente ale Parlamentului examinează proiectul legii și calculele veniturilor și cheltuielilor, adoptând legea bugetară anuală până la 5 decembrie a fiecărui an.
3. Executarea bugetului de stat: aceasta include colectarea veniturilor, efectuarea cheltuielilor și întocmirea rapoartelor (lunare, trimestriale și anuale) asupra executării bugetului de stat. Responsabilitatea generală față de această etapă aparține Guvernului.
4. Auditul independent (extern): aceasta este realizat de către Curtea de Conturi.

Etapile procesului bugetar în Republica Moldova coincid în mare parte cu cele acceptate la nivel internațional: formularea bugetului, promulgarea, executarea (implementare, monitorizare și control), auditul și evaluarea legislativă.

De asemenea, alte legi ce reglementează participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și accesul la informație sunt: (i) legea privind transparența în procesul decizional are drept scop asigurarea participării cetățenilor, eficientizarea procesului decizional și sporirea

² Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, ediție specială), Articolul 3, Titlul I,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=328230>

³ Ghidul procesului bugetar al Republicii Moldova, Chișinău 2009,

<http://www.soros.md/files/publications/documents/Procesul%20Bugetar%201.pdf>.

gradului de răspundere al autorităților publice față de cetățeni⁴, (ii) legea privind accesul la informație⁵ care asigură realizarea drepturilor privind accesul la informațiile publice, (iii) legea Curții de Conturi.⁶

Cele mai importante modificări în legile menționate care au avut efect în perioada analizată (2013-2014) sunt:

- **Legea privind accesul la informație.** Modificarea efectuată prin legea nr. 208 din 21.10.2011 (în vigoare din 06.06.2012) a avut scop protecția datelor personale în procesul asigurării accesului la informațiile publice. Astfel, chiar dacă scopul acestei modificări a fost unul bun, aceasta modificare, alături de alte prevederi a legii privind protecția datelor personale deseori este utilizată de autorități pentru a îngreuna dreptul de acces la informațiile publice. Până în prezent nu avem clarificat subiectul privind ce date sunt personale și care sunt publice atunci când o persoană intră în relații cu statul, de exemplu achiziții publice, utilizează bunuri publice etc. Acest lucru constrânge considerabil accesul la informații, în special la etapa de executare și raportare a procesului bugetar;
- **Legea Curții de Conturi.** Prin modificarea adusă în 2014 (Legea nr. 41 din 27.03.14), Curtea de Conturi poate să constate faptele contravenționale și să tragă la răspundere contravențională persoanele responsabile pentru neexecutarea hotărârilor Curții de Conturi. Chiar dacă această modificare nu va rezolva problema privind executarea recomandărilor Curții de Conturi, totuși considerăm că aceasta va contribui cel puțin la sporirea disciplinei instituțiilor auditate în raport cu Curtea de Conturi.

Totodată, este bine de menționat că în 2014 a fost aprobată o lege nouă privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală,⁷ care începând din 2016 va înlocui în totalitate legea nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Chiar dacă noua lege nu a avut efecte în perioada evaluării, considerăm important să prezentăm modificările cheie care vor surveni în procesul bugetar începând cu 2016. Astfel, principalele prevederi ale noii legi ce țin de transparența bugetară și procesul bugetar sunt următoarele:

- Procesul Bugetar a fost completat și modificat semnificativ. Acesta a devenit cu mult mai clar și mai comprehensiv, fiind adăugate sau modificate elemente importante ale procesului bugetar:
 - a fost introdusă obligația legală de aprobare de către Guvern a CBTM;
 - a fost introdusă obligația legală a aprobării de Parlament a legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificărilor legale ce rezultă din politica bugetar-fiscală;
 - obligația raportării semi anuale de executare a BPN și elementelor acestuia;
 - adoptarea legii bugetare anuale are loc în două lecturi;

4 Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849>

5 Legea nr 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311759>

6 Legea nr 261 din 05.12.2008 Curții de Conturi

7 Legea nr. 181 din 25.07.2014 a finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=354213> , adoptată prin asumarea răspunderii Guvernului.

- stipularea expresă a obligației Curții de Conturi privind efectuarea auditului raportului de executare a BS, BASS, FAOM și prezentarea acestora Guvernului (o prevedere similară există în legea Curții de Conturi).
- Aproape în totalitate a fost modificat Calendarul Bugetar (Tabelul 1), care cuprinde toate etapele importante a procesului bugetar. De asemenea, legea reglementează și principalele termene privind elaborarea bugetelor UAT.

Legea conține câteva prevederi referitor la asigurarea transparenței bugetare, care nu au existat în legea precedentă. În primul rând, legea conține Principiul transparenței, conform căruia:

- Proiectele de acte normative în domeniul finanțelor publice se supun consultării publice;
- Bugetele se elaborează, se aprobă și se administrează în mod transparent;
- Bugetele aprobate și rapoartele privind executarea lor se fac publice.

Tabelul 1. Calendarul Bugetar

<i>Etapele procesului bugetar</i>	<i>Termen limită</i>
a) Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și prezintă Parlamentului proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, în caz de necesitate, proiectul legii pentru modificarea unor acte legislative;	1 iunie
b) Parlamentul adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificări și completări la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor;	15 iulie
c) Guvernul prezintă Parlamentului raportul semi anual privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul bugetar în curs;	15 august
d) Guvernul aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare pe anul următor;	15 octombrie
e) Parlamentul adoptă legile bugetare pe anul următor;	1 decembrie;
f) Ministerul Finanțelor, Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină întocmesc și prezintă spre auditare Curții de Conturi rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală;	15 aprilie a anului următor anului bugetar încheiat
g) Curtea de Conturi efectuează auditul rapoartelor anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat și prezintă raportul de audit Guvernului;	1 iunie
h) Guvernul prezintă Parlamentului rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat;	1 iunie
i) Parlamentul aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat.	15 iulie

Sursa: Sinteza autorilor în baza prevederilor Legii privind responsabilitatea bugetar fiscală.

De asemenea, legea conține și alte prevederi prin care se face referire la transparență, inclusiv și obligația Autorităților Publice Centrale de a publica Strategiile Sectoriale de Cheltuieli, implementarea completă a bugetării pe programe. Aceste prevederi, chiar dacă nu sunt suficiente pentru a avea un cadrul legal care ar asigura un nivel înalt de transparență bugetară, totuși constituie un pas important înainte, față de ce a existat. Astfel, după 2016 procesul bugetar în Moldova va avea o fundație legală mai solidă privind sporirea transparenței bugetare.

Metodologia de evaluare

La baza calculării Indicelui de Transparență Bugetare (ITB) a stat metodologia elaborată de International Budget Partnership (IBP) și care este utilizată de IBP pentru efectuarea cercetărilor bienale „Open Budget Survey” (Sondajul Bugetului Deschis). Ideea acestor cercetări constă în primul rând în evaluarea nivelului de transparență bugetară utilizând un chestionar, care permite estimarea nivelului de transparență prin prisma celor mai bune practici acceptate la nivel internațional. Un alt scop este că odată cu aplicarea unei metodologii comune de evaluare pentru toate cele 100 de țări participante în evaluare, o comparare între acestea este posibilă. Acest lucru face posibilă și compararea imaginii sistemice a sistemului nostru bugetar cu cel al altor țări de referință, chiar dacă noi nu participăm în evaluarea OBI la nivel mondial.

Este important să menționăm că acest chestionar se axează pe evaluarea activităților bugetare doar a Autorităților publice Centrale, și nu o evaluează deloc pe cea a Autorităților Publice Locale. În plus, scopul acestei cercetări este să descrie practicile bugetare de facto, și aproape deloc pe prevederile legale care descriu cadrul de politici bugetare, decât în cazurile în care întrebările cer în mod expres acest lucru.

În linii mari, cercetarea a constat din 2 etape. La prima etapă a fost completat chestionarul privind „bugetul deschis” elaborat și oferit de IBP pentru anul 2015. După completarea chestionarului de către Expert-Grup, chestionarul sau întrebările relevante au fost trimise Ministerului Finanțelor, Curții de Conturi și Comisiei Economie, Buget și Finanțe din Parlament, care au venit cu comentarii la subiectele discutate în chestionar pentru o evaluare mai obiectivă. Ținând cont de opinia instituțiilor date, Expert-Grup a finalizat completarea chestionarului.

La etapa a doua au fost analizate rezultatele chestionarului și a fost calculat Indicele de Transparență Bugetară (ITB), cu formularea concluziilor și recomandărilor. După publicarea Indicelui Bugetului Deschis – Open Budget Index (OBI) pentru 2015 (în octombrie-noiembrie 2015), Expert-Grup va reajusta rezultatele acestei cercetări pentru a asigura o maximă comparabilitate cu OBI pentru 2015, utilizat la compilarea ratingului la nivel mondial privind transparența bugetară. În același timp, ținem să menționăm că o comparabilitate deplină cu ratingul global OBI se poate asigura doar dacă această cercetare este efectuată direct sub supravegherea IBP.

Chestionarul este împărțit în 5 secțiuni. Prima secțiune identifică fiecare dintre documentele bugetare pe care țara le publică (sau nu reușește să le publice) pentru fiecare dintre cele patru etape bugetare, descrie accesibilitatea și detalii despre publicarea (sau nu) la timp ale acestora. Informația din prima secțiune va fi utilizată pentru a răspunde la cele 133 de întrebări din secțiunile 2-5. Cele 133 de întrebări sunt grupate în patru secțiuni.

Tabelul 2. Principalele documente bugetare utilizate, disponibilitatea și condițiile în care acestea se consideră disponibile publicului.

Documentul	Condițiile pentru care se consideră disponibil publicului
Propunerea preliminară	Nu mai târziu de o lună de la momentul când Executivul prezintă Propunerea de buget în Parlament.
Propunerea Executivului	La momentul prezentării în Parlament sau cel târziu până la aprobarea acestuia, în așa mod încât publicul să aibă posibilitatea să influențeze decizia asupra versiunii finale de buget.

Bugetul pentru cetățeni	Se publică în același timp cu documentul a cărui variantă simplificată este pentru ca acesta să fie considerat „public disponibil”.
Bugetul aprobat	Nu mai târziu de 3 luni de la aprobarea de către Parlament.
Rapoartele intermediare	Nu mai târziu de 3 luni de la sfârșitul perioadei de raportare.
Revizuirea (Raportul) la mijloc de an	Nu mai târziu de 3 luni de la sfârșitul perioadei de raportare.
Raportul anual de executare a bugetului de Stat	Nu mai târziu de 2 ani de la sfârșitul perioadei de raportare.
Raportul de audit	În 2 ani de la sfârșitul perioadei pentru care se efectuează auditul.

Sursa: Guide to the Open Budget Questionnaire: An explanation of the Questionnaire and the response options, pg.19-20.

Răspunsurile la 102 dintre acestea permit evaluarea comprehensivității documentelor bugetare, a informațiilor oferite de către acestea, și cât de bine documentele bugetare și cele de suport emise pe parcursul procesului bugetar respectă bunele practici. Acestea și stau la baza calculării Indicelui de Transparență Bugetară. Restul întrebărilor permit evaluarea implicării cetățenilor în procesul bugetar, angajării instituțiilor publice în acest proces și evaluarea rolului Legislativului și Curții de Conturi.

Întrebările chestionarului se focusează pe conținutul a opt documente bugetare, care, în conformitate cu bunele practici, trebuie emise de instituții în procesul bugetar. Aceste criterii sunt similare celor elaborate de către organizațiile internaționale și care sunt reflectate în „Codul Bunelor Practici de Transparență Fiscală” elaborat de FMI, „Bunele Practici de Transparență Fiscală” ale OCDE și Declarația de la Lima ce vizează Practicile de Audit elaborată de Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit.

Documentele se consideră „disponibile publicului” dacă satisfac cerințele din Tabelul 2. De asemenea, este important de menționat că definiția „disponibile public” implică faptul că modalitatea aleasă de Guvern pentru a distribui documentele nu are un impact asupra ITB. Mai mult, spre deosebire de ITB 2012, anul acesta întrebările ce țin de timpul publicării (disciplina bugetară) principalelor documente de buget (Tabelul 3 din Chestionar) nu au participat la calcularea Indicelui de Transparență bugetară. Acest lucru a făcut ca de fapt, ratingul să nu sufere modificări semnificative, deși la acest capitol, au fost înregistrate cele mai mari probleme.

Indicele de Transparență Bugetară (ITB) a fost calculat ca medie a răspunsurilor a 102 întrebări din chestionar, care se referă la disponibilitatea informației ce ține de documentele bugetare. Acest scor reflectă cantitatea informației disponibile în cele opt documente bugetare de bază. Disponibilitatea documentelor pentru publicului larg și comprehensivitatea Proiectului de Buget al Executivului sunt elementele determinante ale ITB. O evidență în acest sens este faptul că 53 din 102 de întrebări folosite la calcularea scorului ITB se referă la Proiectul de Buget prezentat de Executiv.

Majoritatea întrebărilor din Chestionarul Bugetului Deschis au cinci variante de răspuns. Răspunsul „a” sau „b” descriu situația sau condiția în care aspectul analizat corespunde cu bunele practici relevante. Răspunsul „c” sau „d” reflectă situația în care bunele practici nu sunt respectate de guvern. Răspunsul „a” indică o respectare completă a standardelor, iar „d” reprezintă situația în care standardul nu a fost respectat sub nicio formă. Cercetătorii au oferit

dovezi în vederea argumentării răspunsului selectat și au prezentat explicații detaliate în secția corespunzătoare.

În vederea agregării răspunsurilor, scorul numeric de 100 procente a fost egalat cu nota de evaluare „a”, 67 procente a fost egalat cu nota „b”, 33 procente cu nota „c” și zero procente cu nota „d”. În cazul în care este selectată litera „e” răspunsul la întrebarea respectivă nu este luat în considerație la calcularea scorului agregat pe categorii. Unele întrebări au trei variante de răspuns. În acest caz „a” corespunde scorului numeric de 100 de procente, „b” de zero procente. Răspunsul „c” este echivalent cu „e” în cazul anterior.

Nivelul de transparență bugetară în Republica Moldova

Chestionarul elaborat de International Budget Partnership (IBP) și în baza căruia s-a efectuat evaluarea transparenței bugetare ne permite să calculăm Indicele de Transparență Bugetară. Acest indice, de fapt caracterizează nivelul de deschidere a Guvernului judecat în baza disponibilității documentelor bugetare. Totodată, informațiile obținute în baza chestionarului ne oferă posibilitatea să evaluăm, de asemenea, și puterea de supraveghere a procesului bugetar de către Curtea de Conturi și Parlament, precum și nivelul de participare a cetățenilor.

Indicele de Transparență Bugetară (ITB) a fost calculat în baza aplicării metodologiei elaborate de International Budget Partnership (IBP). Această instituție efectuează la fiecare 2 ani o evaluare a transparenței procesului bugetar la nivel mondial.⁸ În evaluarea efectuată de IBP în 2012 au fost cuprinse 100 de țări, față de 94 de țări din 2010, și câte 85 și 59 de țări în 2008 și respectiv 2006⁹. Republica Moldova nu a fost cuprinsă în aceste cercetări. Prezenta cercetare a situației privind transparența procesului bugetar în Republica Moldova a avut ca scop calcularea unui Indicator al Transparenței Bugetare similar cu OBI calculat de IBP, pentru a face posibilă comparația poziției Republicii Moldova cu alte state. Prezenta evaluare este la a 2 ediție, prima fiind efectuată în 2012.

De asemenea, este necesar de menționat faptul că o comparabilitate totală a Indicelui de Transparență Bugetară cu OBI este posibilă doar prin participarea plenară a țării în evaluarea efectuată la nivel mondial. Or, asigurarea unei înțelegeri uniforme a întrebărilor și răspunsurilor este posibilă doar dacă acest lucru este efectuat cu participarea IBP, responsabilă de asigurarea compatibilității totale a evaluărilor.

Tabelul 3. Compararea scorurilor 2012-2015 pe principalele documente bugetare

<i>Evaluarea pe documente bugetare</i>	<i>Scor 2012</i>	<i>Scor 2015</i>	<i>Modificări +/-</i>	<i>Întrebări 2012</i>	<i>Întrebări 2015</i>	<i>Ponderea documentelor în ITB 2015 (%)</i>	<i>Modificarea (pp) față de 2012, +/-</i>
Propunerea preliminară	89	67	- 22	3	5	4.9	1.7
Propunerea executivului	64	62	- 2	58	53	52.0	-9.1
Bugetul pentru cetățeni	0	0		4	4	3.9	-0.3
Bugetul aprobat	67	80	+13	1	5	4.9	3.8
Rapoartele intermediare	92	75	-17	8	8	7.8	-0.6
Revizuirea (raportul) la	0	0		4	8	7.8	3.6

⁸ Cercetarea din 2014 nu a fost efectuată, urmând ca aceasta să fie efectuată în 2015, rezultatele sunt așteptate a fi publicate toamna anului 2015

⁹ Vezi <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/methodology/>

mijloc de an							
Raportul anual de executare a BS	44	85	+41	10	13	12.8	2.3
Raportul de audit	61	50	-11	7	6	5.9	-1.5
ITB general	59	59	0	95	102	100	

Sursa: *Calculule Autorilor.*

Indicele de Transparență Bugetară în Republica Moldova calculat în 2015 pentru documentele bugetare dezvăluite în perioada 2013-2014 este de **59 de puncte** (Tabelul 3), păstrându-și scorul din ediția precedentă. La momentul actual rezultatele nu se pot compara cu alte țări, deoarece cercetarea la nivel mondial se așteaptă a fi finalizată în toamna anului 2015.

Totodată, putem menționa ca acest nivel al transparenței poate fi interpretat ca fiind aproape de țările cu un proces bugetar cu o "dezvăluire semnificativă", însă strict formal, totuși intră în țările cu "puțină dezvăluire" a informației¹⁰. O comparație detaliată a Republicii Moldova în clasamentul mondial va putea fi efectuată după ce IBP va publica rezultatele pentru anul 2015, care va fi efectuată în baza aceluiași chestionar.

Calcularea ITB are loc fără a acorda careva ponderi unor întrebări sau documente bugetare. Totodată, prin numărul întrebărilor alocat pentru fiecare din documentele evaluate, indirect are loc o alocare de ponderi pe documentele bugetare la calcularea scorului general. Astfel, după cum se observă din Tabelul 3, numărul întrebărilor care au participat în evaluare și distribuția pe documente a fost modificată față de anul 2012. Prin urmare, aceste modificări au influențat pur tehnic rezultatele evaluării din 2015. De asemenea, însăși esența întrebărilor în chestionarul din 2015 au suferit unele modificări: au devenit mai exacte, unele au dispărut iar altele noi au apărut. Toate aceste modificări de fapt reprezintă un alt nivel al bunelor practici existente la momentul actual. Din această cauză, pentru anumite documente lipsa unui progres, adică rămânerea lucrurilor la același nivel ca în 2012, în evaluarea din 2015 va apărea ca un regres.

Din considerentele menționate mai sus și după cum se observă din Tabelul 3 menținerea aceluiași scor nu înseamnă că transparența bugetară nu a suferit careva modificări pe documentele bugetare. În continuare va fi prezentat o succintă descriere a celor mai importante evoluții în ce privește transparența bugetară pe fiecare document bugetar evaluat.

Propunerea preliminară de buget

În Republica Moldova în calitate de document pentru propunerea preliminară de buget a fost considerat Cadrul Bugetar pe Termen Mediu. Procesul CBTM are mai multe lacune, însă principala este legată de nefinalizarea acestei etape prin aprobarea de către Guvern a acestui document. Această situație creează dificultăți la etapa de elaborare a propunerii de buget, precum și creează riscuri suplimentare de cheltuiea ineficientă a mijloacelor financiare pentru anii bugetari următori.

Din punct de vedere tehnic regresul de 22 de puncte este determinat prin: excluderea din evaluare a întrebării privind termenului când documentul se face public (scor "a" în 2012) și adăugarea a 3 întrebări noi, nepublicarea strategiilor sectoriale de cheltuieli față de ediția precedentă când au fost publicate. Totodată, este necesar de menționat că în întrebările de la

¹⁰ IBP, în Rapoartele sale privind Bugetul Deschis, împarte țările incluse în rating în cinci categorii în funcție de punctajul obținut: (i) cu o extinsă dezvăluire a informației (81-100), (ii) cu o dezvăluire semnificativă (61-80), (iii) cu puțină dezvăluire (41-60), (iv) minimală (21-40), (v) insuficientă dezvăluire a informației (0-20 puncte).

acest document, de asemenea a sporit nivelul bunelor practici, care a influențat în mod indirect scorul obținut.

Propunerea de Buget a Executivului

Cu toate că la acest capitol este înregistrat un regres de 2 puncte, este necesar de menționat că în mare parte transparența bugetară la această etapă a rămas la același nivel cu ediția precedentă sau chiar s-a îmbunătățit. Astfel, prin implementarea bugetării pe programe la 100% au fost înregistrate progrese simțitoare la volumul informației disponibile în documentele bugetare de la această etapă.

Totodată, modificarea numărului de întrebări și a enunțului acestora în chestionarul din 2015, a introdus în evaluare sau a dezvoltat câteva subiecte la care Moldova avea o situație mai slabă la ediția precedentă și nici nu a progresat între timp. Astfel, subiectele ce țin de reflectarea prognozelor macroeconomice, a elucidării legăturilor dintre priorități și proiecția de buget, reflectarea complexă a stării patrimoniului public și datoriei publice, dezvăluirea impactului politicilor Guvernului asupra păturilor sărace sunt subiectele care au diminuat din progresele obținute în special de pe urma implementării bugetării pe programe.

Bugetul pentru cetățeni

La acest capitol nu s-a înregistrat nicio schimbare în scor deoarece acesta în perioada de evaluare nu a fost produs. Totodată, este bine de menționat că în anul 2015, Ministerul Finanțelor a publicat un Buget pentru Cetățeni pentru propunerea de buget a anului 2015. Este important de menționat că aceasta trebuie văzut doar ca un prim pas, conceptul de buget pentru cetățeni fiind cu mult mai larg și include toate etapele și documentele bugetare.

Bugetul aprobat

Progresul de 13 puncte înregistrat la prezenta întrebare se datorează în cea mai mare parte implementării mai complexe a bugetării pe programe. De asemenea, este necesar de menționat că importanța acestui document în scorul general ITB a crescut, deoarece pentru evaluarea transparenței la acest document au fost alocate 5 întrebări față de 1 în ediția precedentă.

Rapoartele intermediare

Diminuarea scorului la acest capitol este determinată în totalitate de modificarea esenței întrebărilor din ediția curentă față de cea din 2012. Dacă evaluarea ar fi fost efectuată în conformitate cu întrebările din ediția precedentă se obținea același scor. În ediția din 2015, întrebările au fost focusate mai mult pe dezvăluirea comprehensivității informațiilor din rapoarte, astfel sporind nivelul cerințelor pentru atingerea practicilor bune.

Revizuirea (raportul) la mijloc de an

Revizuirea (raportarea) la mijloc de an nu se efectuează. Acest lucru va deveni obligatoriu din 2016 când va intra în vigoare deplină legea nr. 181 privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală.

Raportul anual de executare a BS

Progresul impresionant de 41 puncte înregistrat la acest raport se datorează în cea mai mare parte unui progres real în dezvăluirea informațiilor în partea ce ține de raportarea pe programe,

la elucidarea diferențelor prognozelor macroeconomice. În rest, volumul de informații dezvăluite în comparație cu anii precedenți a fost aproape la fel. Un rol important la jucat și majorarea numărului de întrebări, anume pe aspectele ce reflectă volumul de informație dezvăluită.

Raportul de audit

Este important de menționat că regresul în cea mai mare parte se poate trece pe contul Metodologiei mai complexe aplicate în 2015. Astfel, în timp ce în esență lucrurile privind nivelul de dezvăluire a informației în Raportul de audit a rămas la același nivel cu cel din ediția precedentă, scorul pentru perioada evaluată s-a redus de la 61 la 50 de puncte. În special se poate remarca includerea în evaluare a subiectelor ce țin, în cea mai mare parte, de responsabilitatea Guvernului pentru executarea recomandărilor formulate de Curtea de Conturi.

În concluzie, dacă ne raportăm la starea din perioada analizată la cea din 2012, se poate menționa că în linii mari transparența bugetară în perioada evaluată (anii 2013-2014) a sporit, însă nesemnificativ. Acest lucru în cea mai mare parte s-a datorat implementării mai ample a bugetării pe programe. Însă, această creștere a fost insuficientă pentru a acoperi creșterea cerințelor față de bunele practici, care au fost identificate în perioadele anterioare. Prin urmare valoarea generală a Indicatorului de Transparență Bugetară a rămas la același nivel. Acest lucru ne învață că bunele practici din an în an cresc, din care motiv pentru a avea rezultate bune la transparența bugetară este necesar de avut o politică pro-activă la acest capitol.

Constrângerile transparenței bugetare

Procesul bugetar este un proces ciclic, complex și care implică un efort continuu din partea tuturor autorităților administrative. Pentru o imagine mai detaliată asupra nivelului de transparență a acestui proces, prezentăm rezultatele cercetării grupate pe etapele ciclului bugetar și documente.

Elaborarea bugetului

Bunele practici de transparență bugetară pentru această etapă stabilite de OECD¹¹, IBP¹² și FMI¹³, recomandă elaborarea și publicarea a două documente importante: Proiecția 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 al publicării acestora.

11 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>

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

13 <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

Proiecția Preliminară a Bugetului

Ca și în cazul evaluării precedente¹⁴, în calitate de **Proiecție Preliminară a Bugetului** a fost considerat Cadrul Bugetar pe Termen Mediu pentru perioada 2014-2016, care reprezintă rezultatul primei etape a procesului bugetar - elaborarea proiecției de buget. În conformitate cu ghidul IBP, acest document trebuie să fie dezvăluit publicului cu cel puțin o lună înainte ca Guvernul să prezinte Propunerea de buget în Parlament.

Ministerul Finanțelor respectă bunele practici internaționale de publicare a proiecției preliminare a bugetului. În 2013, CBTM a fost publicat pe 26 iunie, cu 6 luni înainte de începerea anului bugetar 2014. Deși CBTM este un document foarte detaliat și prezintă o imagine a priorităților de cheltuieli în buget, acesta nu descrie efortul financiar necesar pentru realizarea acestora. În același timp, detalierea pe acțiuni pentru unele programe, este una comprehensibilă și relevantă, însă iarăși nu reprezintă o legătură foarte clară și completă dintre Programul de activitate al Guvernului, politicile naționale și alocările bugetare. Această legătură era prezentată anterior în strategiile de cheltuieli sectoriale, care erau publicate ca documente de suport la CBTM, strategii care nu au fost publicate pentru CBTM 2014-2016.

Cadrul de reglementare existent nu stipulează expres care sunt etapele procesului bugetar, documentele bugetare care vor fi publicate și responsabilul de publicarea acestora¹⁵. Din această cauză, o parte importantă din informațiile prezentate în CBTM nu sunt prezentate în Propunerea de buget, considerându-se, probabil, că este suficient să fie prezentate în CBTM. Deși CBTM indică detalii importante privind ipotezele macroeconomice, acesta nu cuprinde indicatori macroeconomici importanți pentru cetățeni, cum ar fi rata șomajului și rata de ocupare și care sunt implicațiile bugetare. La fel nu descrie cum politicile de acumulare a veniturilor și de cheltuieli, vor afecta grupurile social vulnerabile ale societății (bătrâni, copii, șomeri, persoane cu dezabilități).

O altă constrângere la acest capitol, reprezintă și faptul că din cele trei estimări referitor la datoria publică (ratele dobânzilor pentru datorie, profilul de maturitate a datoriei și denominarea valutei împrumutului). Proiecția de buget, prezintă informația despre deficitul bugetar și surse de finanțare a lui, informații despre soldul datoriei de stat, și mai puțin despre rata dobânzii la creditele contractate, informație care nu este prezentată în niciun document de buget de suport.

Propunerea de Buget

Propunerea de Buget a Executivului merită o atenție deosebită, pentru că ea reprezintă planul Guvernului de colectare a veniturilor și cheltuire a banilor publici, pentru implementarea priorităților de politici economice și sociale, dar și să ofere servicii cetățenilor săi. În esență, Propunerea de Buget a Executivului (PBE) este cel mai discutat și dezbătut document bugetar. Măsura în care acest document bugetar și cele de suport se aliniază bunelor practici, în general este legată și de celelalte documente bugetare. De exemplu, dacă PBE prezintă informația despre cheltuieli conform clasificărilor economice, funcționale sau administrative, probabilitatea că în Raportul de Executare a Bugetului cheltuielile bugetare vor fi prezentate conform acestor trei tipuri de cheltuieli este mai mare.

14 <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/565-evaluarea-transparen%C8%9Bei-procesului-bugetar-%C3%AEn-republica-moldova&category=180>

15 <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/878-analiza-cadrului-de-transparen%C8%9B%C4%83-bugetar%C4%83&category=184>

Cheltuielile și veniturile

Principalele constrângeri la acest capitol țin de următoarele subiecte:

- Clasificarea bugetară utilizată nu este compatibilă cu cea internațională, constrângere care rămâne a fi actuală și în acest chestionar.
- Rămâne actuală problema reflectării în PBE a veniturilor dedicate (Fondul Rutier, Fondul Ecologic). Documentele bugetare sau cele de suport nu prezintă clar și integral sursele de formare ale veniturilor dedicate, aceeași situație fiind valabilă și pentru veniturile speciale.
- Informația disponibilă în documentele de buget nu oferă decât o imagine generalizată a subiectului finanțării externe, lipsind practic detalii despre destinația și sursele de asistență externă. Începând cu anul 2015, PBE oferă o imagine comprehensivă la acest capitol.
- Deși sunt prezentate anumite detalii despre cheltuielile fiscale în buget, acestea nu sunt actuale, pentru că nu se referă la anul bugetar de referință. Astfel, nu putem evalua amploarea poverii bugetare ale acestor cheltuieli fiscale și ale riscurilor pe termen mediu și lung pe care acestea le pot avea asupra stabilității bugetare.

Datoria de stat

Subiectul datoriei de stat este extrem de important pentru asigurarea stabilității financiare și este intens politizat și speculat, în acest sens prezentarea unei imagini clare asupra datoriei de stat în propunerea de buget este esențială pentru a avea o reflectare adecvată a bugetului. În Nota informativă la proiectul legii bugetului sunt prezentate date din care se poate vedea evoluția și starea datoriei de stat și deservirii acesteia. Totodată, nu sunt prezentate informațiile referitor la ratele efective ale dobânzii, etc.

Dezvăluirea noilor politici

Una din cele mai importante sarcini ale acestui document bugetar este să arate legătura dintre prioritățile de politici ale Guvernului și alocațiile bugetare. Din păcate, deși unele obiective de politici sunt descrise în documentele de suport în mod detaliat, totuși lipsește o evaluare a impactului acestor politici asupra celor mai vulnerabili reprezentanți ai societății (copii, bătrâni, șomeri).

Dezvăluirea premizelor macroeconomice

Fără a înregistra o evoluție față de data trecută, provocările ce țin de fundamentarea macroeconomică a noului proiect de buget rămân actuale. Legăturile dintre prognoza macroeconomică și propunerea de buget este insuficient dezvăluită. De asemenea, Guvernul nu prezintă informații privind impactul diferitor ipoteze macroeconomice asupra bugetului. Prezentarea acestor ipoteze ar permite o reacție rapidă și pe măsură în cazul rectificărilor ulterioare de buget, din partea gestionarilor de buget, dar și a stabilității bugetare în general.

Evaluarea patrimoniului public și riscurilor

Practic neschimbată rămâne situația și la acest capitol, PBE ne reprezentând o situație actualizată și veridică a stării activelor (financiare și non-financiare) de stat. Principale constrângeri la acest capitol țin de :

- Activele nu sunt clasificate după natura acestora și informația despre situația actuală și evoluția acestora nu este prezentată.
- Nu sunt prezentate informații despre evaluarea activelor nefinanciare și prezentarea valorii actualizate ale acestora.

Un subiect care practic nu își găsește reflectare în documentele de buget este prezentarea situației privind datoriile contingente. Aceste datorii pot surveni, cu o anumită probabilitate, în rezultatul obligațiilor asumate de stat în diferite tranzacții (garanțiile oferite întreprinderilor de stat sau cele din contractele de parteneriat public-privat ca rezultat al riscurilor comerciale). Acest tip de informație este cu atât mai important în situația actuală.

Monitorizarea performanței bugetare

Bugetul este principalul instrument de implementare a politicilor publice pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare a țării. Din această cauză, este extrem de important ca propunerea de buget să dezvăluie legăturile dintre obiectivele generale ale Guvernului și bugetul propus. Aceasta presupune o descriere narativă și cantitativă a modului în care obiectivele generale sunt realizate prin obiectivele grupate pe unități administrative sau categorii funcționale. Cu toate că în propunerea de buget sunt menționate principalele obiective generale și sectoriale, legătura dintre aceste două elemente este slab dezvoltată.

Bugetarea pe programe a tuturor cheltuielilor bugetare, contribuie la realizarea acestui obiectiv. În același timp, majoritatea programelor înregistrează deficiențe la dezvoltarea informației ce ține de inputuri și rezultatele așteptate, iar indicatorii nefinanciari nu sunt suficient de bine formulați. Acest lucru nu permite evaluarea progresului înregistrat pentru îmbunătățirea activității Guvernului pe anumite sectoare, domenii.

Eradicarea sărăciei, protecția socială a copiilor și oferirea egalității de șanse pentru cetățenii țării noastre este o sarcină primordială în Republica Moldova. Iată de ce dezvoltarea informației despre cum politicile bugetare vor contribui la rezolvarea acestor probleme este importantă. De asemenea, o informație integratoare la acest capitol lipsește.

Aprobarea Bugetului

BS pentru anul 2014 nu a fost aprobat de către Parlament în timpul prevăzut de legislația în vigoare la acel moment. Documentul respectiv, însă, a fost publicat într-un termen mai mic de trei luni, ceea ce corespunde cu metodologia IBP pentru perioada limită de publicare a bugetului. Totodată, în ultimii ani BS a fost aprobat de mai multe ori cu încălcarea termenilor limită stipulate în legislația națională, faptul dat fiind o constrângere atât pentru disciplina, cât și pentru transparența bugetară.

În documentul final lipsesc un set de date care au fost prezentate în etapele precedente ale ciclului bugetar, cauza principală fiind publicarea unui număr mai redus de anexe. Astfel, nu

sunt incluse estimările de cheltuieli conform clasificății economice, iar sursele individuale de venituri au un caracter agregat.

Altă constrângere la acest capitol, este faptul că programele de cheltuieli nu sunt publicate în BA. În anexele la buget sunt indicate doar codurile programelor și subprogramelor. Publicarea doar a cheltuielilor pe programe nu permite identificarea faptului, dacă în procesul de adoptare a BS, programele au suferit careva modificări.

Executarea bugetului

Rapoartele intermediare

Rapoartele intermediare privind executarea BS sunt publicate lunar. Totodată, structura datelor raportate este destul de agregată și incompletă în comparație cu alte documente bugetare. Astfel, în rapoartele intermediare cheltuielile actuale sunt prezentate doar conform clasificății funcționale, lipsind cea economică și administrativă. De asemenea, în rapoartele intermediare nu sunt reflectate cheltuielile pe programe, iar sursele individuale de venituri actuale nu acoperă tot cuantumul de colectări la BS, pe unele surse informația fiind prezentată la nivel extrem de agregat.

Revizuirea (raportul) la mijloc de an

Revizuirea (raportul) la mijloc de an nu este stipulată în legislația națională și nu este implementată. Totodată, o modificare, completare și publicare sistematică a BS într-o perioadă de cel mult trei luni de la mijlocul anului poate fi considerată o revizuire la mijloc de an, chiar și în lipsa unor prevederi legale. Pentru a corespunde unei astfel de revizui, modificarea BS trebuie să conțină o analiză completă a gradului de implementarea a bugetului în prima jumătate de an, revizuirea tuturor prognozelor macroeconomice și o actualizare a estimărilor pentru nivelurile de încasări, cheltuieli și a datoriei de stat. O astfel de revizuire (raport) la mijloc de an va fi implementată din 2016, datorită aprobării Legii Nr. 181 din 25.07.2014 privitor la finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Raportul de sfârșit de an

Pentru a fi considerat disponibil publicului, conform metodologiei IBP Raportul anual de executare trebuie să fie publicat cel târziu într-un an de la finalizarea perioadei de raportare. Raportul privind executarea BS în 2013 nu a fost aprobat de către Parlament în perioada respectivă, fiind retras de către executiv și retransmis către legislativ în 2015. Totodată, din considerentele că acest raport a fost publicat pe pagina web a Ministerului Finanțelor el poate fi considerat disponibil publicului pentru analiză.

Ca structură și complexitate de evaluare, raportul pentru 2013 a înregistrat anumite progrese față de versiunile precedente. Pe lângă faptul că sunt prezentate explicații și informații privind diferențele în cuantumurile planificate și cele realizate de venituri, cheltuieli și a datoriei, s-a amplificat și raportarea pe programe individuale, datele respective acoperind tot volumul de cheltuieli bugetare.

În pofida progreselor înregistrate, ele poartă mai mult un caracter cantitativ decât calitativ. Ca și în rapoartele precedente, explicațiile pe diferențele de cheltuieli și venituri sunt mai mult constatări și nu analize a factorilor cheie, care au influențat aceste discrepanțe. De asemenea, sunt slab analizați și explicați indicatorii nefinanțari a BS, inclusiv și cei raportați în cadrul

programele individuale de cheltuieli. Finalmente, persistă problema de analiză și raportare integrată a alocărilor bugetare pentru combaterea sărăciei, ele fiind menționate doar indirect pe așa domenii cum este asistența socială și sănătatea publică, lipsind practic pe alte domenii de cheltuieli.

Auditul executării bugetului

Principala constrângere la capitolul informații puse la dispoziție de Curtea Conturi, ține de prezentarea unui rezumat al Raportului Anual de Audit, care, deși se regăsește în un alt raport, nu a putut fi considerat ca disponibil. Este necesar ca un rezumat să fie prezentat fie ca parte componentă a acestui raport sub formă de un capitol distinct, fie ca un document de suport distinct al acestui document bugetar.

Puterea Instituțiilor de Supraveghere

Puterea legislativului

Pentru evaluarea "puterii legislative" în chestionar sunt alocate 12 întrebări. În rezultatul analizei rezultatelor scorul ce reprezintă "puterea legislativului" a fost de 39 de puncte din 100. Aceasta, ne vorbește de faptul că în Moldova capacitatea de implicare și supraveghere a legislativului a procesului bugetar este una **"moderată"**¹⁶, față de anul 2012 când a fost evaluată cu calificativul "puternică". Acest rezultat este cauzat în primul rând de faptul că legislativul își exercită destul de slab rolul de supraveghere a procesului bugetar. Cele mai importante lacune și constrângeri la acest capitol sunt:

- Lipsa capacității din partea legislativului pentru a putea exercita o supraveghere continuă asupra procesului bugetar, care să cuprindă toate etapele acestuia;
- Nu există consultări la etapa de stabilire a priorităților și identificării politicilor bugetar fiscale între Guvern și Parlament, și acestea să aibă un caracter transparent;
- Comisiile parlamentare nu organizează audieri publice pe rapoartele de audit;
- Disciplina extrem de redusă privind respectarea agendei procesului bugetar.

Toate aceste probleme în cea mai mare măsură sunt determinate de factori politici, mai puțin de factori ce țin de resurse. Cu părere de rău în Parlament până în prezent nu a avut loc o discuție serioasă la subiectul implicării și supravegherii de către această instituție a procesului bugetar. Acest lucru este greu de explicat, în special, în condițiile când Republica Moldova este o republică parlamentară.

Puterea Instituției Supreme de Audit

În Republica Moldova, Curtea de Conturi este autoritatea care exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern. Puterea de supraveghere a Curții în conformitate cu rezultatele

¹⁶ Calificativul "puternic" se atribuie dacă scorul mediu este mai mare de 66 puncte (din 100), "moderat" pentru un scor în intervalul 34 și 66, iar "slab" pentru un scor de sub 34 puncte.

obținute se poate califica ca fiind **”puternică”** cu un scor de 83 puncte, păstrându-și calificativul din 2012. Totodată, diminuarea scorului obținut față de anul 2012 cu 17 puncte este cauzat în totalitate de sporirea exigențelor față de acest subiect reflectate în chestionarul din ediția din 2015. Astfel, din cele patru întrebări care se referă la acest subiect 2 au fost modificate pentru a scoate mai bine în evidență capacitatea Curții de Conturi privind efectuarea auditelor și a libertății de a efectua orice audit. Curtea de Conturi urmând să-și îmbunătățească sistemul de asigurare a calității, iar lărgirea spectrului de instituții care poate fi auditat ține de modificarea cadrului legal.

Participarea cetățenilor în procesul bugetar

Consultările publice la etapa de formulare a bugetului

În conformitate cu legislația națională, inclusiv prin Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind procesul și sistemul bugetar¹⁷, Executivul este obligat să antreneze cetățenii în procesul bugetar. În pofida prevederilor ce prevăd implicarea cetățenilor, Executivul nu a dat dovadă de o abordare pro-activă în acest sens. Astfel, cu referire la procesul bugetar, Guvernul în practică nu informează din timp actorii sociali cu privire la publicarea documentelor și nu formulează obiective clare pentru procesul de consultare.

Mecanismele utilizate pentru a identifica prioritățile bugetare se reduc doar la includerea reprezentanților societății civile în grupurile de lucru pe diferite subiecte. 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, lipsește orice gen de inițiative direcționate spre creșterea transparenței procesului bugetar prin intermediul altor actori, cum ar fi sursele mass-media și reprezentanții societății civile. Executivul și-a redus mecanismele de implicare, la oferirea posibilității ca aceștia să adreseze un mesaj sau solicitare (de exemplu, prin intermediul paginii web al instituțiilor publice).

Astfel, Executivul nu vede un rol activ al cetățenilor în procesul bugetar și, prin urmare, nu are nici motivație să adopte o abordare pro-activă privind implicarea cetățenilor. Majoritatea autorităților publice centrale preferă să aibă o atitudine formală, fără a formula obiective clare pentru consultările publice și fără a prezenta rapoarte asupra rezultatelor acestora. Forma de prezentare a datelor bugetare invită la participare doar o mică parte a populației capabilă să înțeleagă și să descifreze informația pusă la dispoziție.

Consultările publice la etapa de aprobare

Consultările publice la etapa de aprobare trebuie să fie asigurate de Parlament. Principala formă prin care Parlamentul asigură participarea publicului sunt ședințele publice ale comisiilor parlamentare. Totodată, ținând cont de faptul că ședințele nu sunt special organizate cu scopul de a pune în dezbatere subiectele legate de buget, acestea au loc în incinta Parlamentului,

¹⁷ Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul și procesul bugetar (republicată în 2005), <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=328230> , În Articolul 13⁶ , Titlul I, se menționează că procesul este deschis și transparent, aceasta realizându-se prin dezbateră publică a proiectelor de buget, dezbateră publică a rapoartelor de executare a bugetelor s.a

unde accesul este doar pe bază de invitații. În anumite cazuri au fost organizate consultări cu reprezentanții societății civile, însă nici acestea nu au fost organizate în locații care ar permite participarea mai multor persoane. De asemenea, comisiile parlamentare, chiar și în cazul dacă au avut consultări cu anumiți reprezentanți ai publicului, nu publică rapoarte cu rezultatele acestor ședințe.

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 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.

Consultările publice la etapa de executare a bugetului

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 voluntar de către instituțiile de stat.

Consultările publice la etapa de audit

Curtea de Conturi dispune de mai multe canale de comunicare și informare cu publicul larg. Curtea de Conturi dispune de o pagină web actualizată cu regularitate, sugestiile și plângerile pot fi transmise la un număr de telefon de încredere, iar ședințele Curții de Conturi sunt publice, deși accesul este limitat. Totodată, nu există mecanisme prin care publicul să fie implicat în investigațiile de audit, excepție făcând cazurile când aceasta o cere metodologia de efectuare a auditului.

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 fracțiunile parlamentare pot solicita Curții de Conturi efectuarea unor acțiuni de audit. Acțiunile de audit pot fi solicitate fără decizia Parlamentului, la cererea oricărei fracțiuni 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.

În prezent, deși Parlamentul este principalul beneficiar direct al rapoartelor de audit, acesta practic nu asigură condiții și nu organizează dezbaterile acestora în Parlament. Una din constrângeri, care cauzează acest lucru este lipsa unor prevederi exprese în legislație cu referire la acest subiect.

Principalele recomandări privind sporirea nivelului de transparență bugetară

Principalele constrângeri și cauze ale faptului că Moldova nu progresează la capitolul transparenței bugetare țin de factorii politici. Chiar dacă Moldova în anii 2010-2011, la cel mai înalt nivel s-a angajat în câteva inițiative de deschidere a societății, în domeniul transparenței bugetare după 2012 s-a făcut foarte puțin. Subiectul transparenței bugetare nu se regăsește ca politică distinctă nici pe agenda Ministerului Finanțelor, chiar dacă acesta a înregistrat anumite progrese în implementarea bunelor practici pe domeniul procesului bugetar. Acest subiect, cu părere de rău, a fost ocolit de asemenea de Parlament și de deputați.

Înainte de a prezenta recomandările pentru sporirea transparenței bugetare este bine de menționat că transparența bugetară este strâns legată de performanța în sectorul public și nu este un scop în sine. De asemenea, este important de menționat că odată cu intrarea în vigoare din 2016 a legii nr. 181 privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale, o bună parte din constrângerile și problemele identificate în studiu, vor fi rezolvate. În aceste condiții la elaborarea recomandărilor s-a ținut cont de prevederile acestei legi și nu au fost formulate recomandări pe subiectele, care din punctul nostru de vedere, își găsesc rezolvarea prin aplicarea legii menționate. În cele ce urmează vom prezenta principalele recomandări formulate pe documentele procesului bugetar, sporirea supravegherii și implicării cetățenilor în procesul bugetar:

Propunerea Prealabilă de Buget

- În cadrul PPB, prioritățile de politici a executivului sunt slab ancorate și fundamentate din punct de vedere a cheltuielilor bugetare. Pentru a maximiza impactul alocărilor bugetare este necesar ca **prioritățile de politici să fie clar formulate și detaliate, ierarhizându-se legăturile dintre obiectivele generale și cele sectoriale de cheltuieli.**

Propunerea de Buget al Executivului

- Clasificația funcțională din Republica Moldova nu este compatibilă întru totul standardelor internaționale. Din aceste considerente, pentru a asigura o maximă comparabilitate a indicilor bugetari naționali cu cei internaționali, **este necesar de ajustat clasificarea bugetară națională la standardele internaționale GFS 2001.**
- Bugetul este elaborat de către executiv doar în baza unui singur scenariu macroeconomic. Pentru a identifica riscurile bugetare și a anticipa șocurile pentru finanțele publice, **este recomandabil prezentarea câtorva scenarii macroeconomice și impactul estimativ a acestora asupra BS.**
- Fondurile bugetare au un impact maxim asupra creșterii economice doar dacă sunt utilizate eficient. Un pas important în această direcție a fost adoptarea bugetării pe programe. Totodată, **este necesar în continuare de îmbunătățit calitatea programelor de cheltuieli**, prin reformularea obiectivelor și indicatorilor de performanță, care **să fie cuantificabili, ușor de măsurat și mai bine ancurați în politicile de dezvoltare.**
- Unul din principalele obiective ale executivului este reducerea sărăciei și distribuirea mai echitabilă a veniturilor. Actualmente, în PBE nu este reflectată într-o măsură coerentă și sistemică explicații narrative cum cheltuielile bugetare pot să atingă aceste obiective. Din această perspectivă, **pentru a corela alocările bugetare cu combaterea fenomenului**

sărăciei, este imperativ ca în acest document să fie reflectat modul cum scopurile date sunt atinse prin intermediul BS.

- Este necesar ca în PBE să fie inclus un capitol aparte, care să conțină **date și argumentarea narativă privind transferurile, subsidiile și ajutorul de stat pentru întreprinderile publice, precum și nominalizarea acestor companii.**
- Activitatea statului în domeniul fiscal-bugetar poate avea și un caracter cvasifiscal, cum ar fi oferirea unor credite cu rate de dobândă mai mici decât cele pe piață pentru susținerea angajaților unei instituții publice. Pentru a face mai transparente astfel de activități a executivului **se recomandă ca în PBE să fie stipulat expres dacă în BS sunt preconizate astfel de măsuri cvasifiscale și dacă da, să se aducă estimări de impact asupra finanțelor publice, precum și argumentarea narativă.**
- Evoluția finanțelor publice depinde de situația cu activele financiare și nefinanciare ale statului. Dinamica și calitatea acestor active arată cât de eficient statul le gestionează. Pentru a obține un grad mai înalt de transparență la acest capitol **este necesar de publicat cele mai recente date privind starea tuturor activelor deținute de stat, inclusiv și situația din întreprinderile în care statul este acționar sau fondator/co-fondator.**
- Acumularea datoriilor și asumarea anumitor garanții de către stat au un impact direct asupra finanțelor publice atât în anul bugetar ce urmează, cât și pe termen mai lung. Deși legislați națională poate să nu permită alocări fără surse reale de finanțare, astfel de angajamente din partea statului pot avea loc în mod indirect sau informal. Clarificarea situației la acest capitol poate fi obținută, **prin publicarea obligatorie a tuturor datoriilor pe cheltuieli, celor contingente și datoriilor viitoare pe termen lung, care au un caracter potențial.**
- Un impact direct asupra veniturilor îl au cheltuielile fiscale (facilitățile fiscale, etc). Pentru a minimiza volumul cheltuielilor fiscale este necesar ca în PBE **să fie publicată informația detaliată privind acestea.** Acest tip de informație trebuie **să includă argumentarea narativă a propunerilor stipulate, lista potențialelor beneficiari, precum și volumul acestora.**

Bugetul Aprobat

- În versiunea publicată a BA nu sunt incluse toate informațiile care au stat la baza PBE. Pentru a asigura trasabilitatea documentelor bugetare este recomandabil ca versiunea aprobată a bugetului **să includă datele conform tuturor clasificărilor bugetare, precum și să fie informația privind sursele individuale de finanțare a veniturilor bugetare la nivel dezagregat.**

Bugetul pentru Cetățeni

- Pentru bugetul aprobat din 2015 Ministerul Finanțelor a elaborat un Buget pentru Cetățeni, care s-a dovedit a fi foarte informativ și util pentru înțelegerea modului în care se vor utiliza banii publici în 2015. Totodată, este bine de menționat că Bugetul pentru Cetățeni este un concept ce presupune elaborarea a astfel de documente pentru majoritatea documentelor din procesul bugetar. În acest sens recomandăm Ministerului Finanțelor să vină cu documente similare la etapa de executare a bugetului și de raportare.

Rapoartele intermediare

- În prezent, rapoartele intermediare oferă date la un nivel înalt de agregare și doar conform clasificării funcționale. Pentru a mări transparența bugetară **este necesar ca aceste rapoarte să includă și date financiare conform tuturor clasificărilor bugetare**, care să fie ajustate la standardele internaționale. De asemenea, **se recomandă ca trimestrial să se publice informația privind cheltuielile pe programe**.
- Datele prezentate în rapoartele lunare privind executarea BS au un caracter agregat. La acest capitol se recomandă, **ca datele pe sursele individuale de venituri să fie prezentate mai detaliat pe fiecare tip de taxă, impozit, acciz, etc.**

Raportul privind executarea bugetului

- Raportul de sfârșit de an, deși prezintă o imagine completă din punct de vedere a prezentării informației financiare, el are încă multe neajunsuri la capitolul analiză și explicații privind impactul cheltuielilor bugetare asupra politicilor Guvernului. Astfel, este recomandabil ca raportul final **să conțină explicația tuturor factorilor cheie care au influențat pe parcursul anului asupra încasărilor și cheltuielilor bugetare, precum și atingerea obiectivelor stipulate în programele de cheltuieli**.
- Unul din principalele obiective ale executivului este reducerea sărăciei și distribuirea mai echitabilă a veniturilor. Actualmente, în REB nu este reflectată într-o măsură coerentă și sistemică explicații narative cum cheltuielile bugetare pot să atingă aceste obiective. Din această perspectivă, **pentru a corela alocările bugetare cu combaterea fenomenului sărăciei, este imperativ ca în acest document să fie reflectat modul cum scopurile date au fost atinse prin intermediul BS.**

Raportul de Audit

- Prezentarea de către Guvern a unui raport privind măsurile luate pentru implementarea recomandărilor stipulate în rapoartele de audit. Una din formele de instituționalizare a acestei recomandări ar fi introducerea acestei cerințe în atribuțiile Primului Ministru și prezentarea raportului în Parlament când se prezintă și raportul de executare a bugetului.
- Elaborarea de către Curtea de Conturi și prezentarea unui raport privind executarea de către Guvern a recomandărilor stipulate în rapoartele Curții de Conturi.
- Elaborarea de către Curtea de Conturi a unui rezumat la raportul de audit privind executarea bugetului.
- Informarea 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.

Puterea de supraveghere a Legislativului

- Parlamentul va prevedea în planurile de lucru resursele necesare pentru efectuarea analizelor bugetare, prin utilizarea personalului propriu sau prin procurarea acestor servicii. Aceste cercetări pot ține de cele mai importante chestiuni din propunerea de buget;
- Instituționalizarea activităților de consultare între Executiv și Parlament înainte ca propunerea de buget să fie prezentată în parlament;
- Parlamentul va modifica/ revizui Regulamentul privind utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al Guvernului aprobat prin legea nr. 1228 din 27.06.97. Acest regulament și-a

pierdut de mult actualitate și are nevoie de o reglementare mai strictă prin care să fie stipulat scopul formării acestui fond, modul de planificarea a acestuia și interzicerea expresă de utilizare a fondurilor de urgență fără o implicare din partea Parlamentului în special când apar cazuri de plată a datoriilor contingente. Astfel, se recomandă modificarea procedurilor de administrare a Fondului de Rezervă, în așa mod încât numai în situații excepționale Guvernul să poată efectua cheltuieli fără aprobarea de către Parlament. Revizuirea acestui Regulament este în strânsă legătură și cu sporirea capacității executivului de management a datoriilor contingente și prezentarea acestora în propunerea de buget.

Implicarea cetățenilor

- Elaborarea și publicare de către Ministerul Finanțelor a unui Glosar de termeni utilizați în procesul bugetar;
- Executivul va formula o politică privind consultările publice ce țin de procesul bugetar, ancorat de calendarul bugetar și care va acoperi întreg procesul bugetar (toate etapele acestuia) și toate autoritățile publice centrale. Politica respectivă va fi pusă în aplicare de Ministerul Finanțelor și Autoritățile Publice Centrale implicate în procesul bugetar;
- Executivul elaborează/ creează mecanisme de consultare a opiniilor cetățenilor prin care formulează clar întrebările la care așteaptă răspuns în rezultatul consultărilor;
- Pentru fiecare consultare publică executivul (autoritățile publice centrale) va face publice rezultatele acesteia;
- Executivul va efectua cercetări sau va institui alte mecanisme pentru a colecta opiniile cetățenilor despre executarea bugetului și va raporta rezultatele acestora;
- Comisiile parlamentare, Parlamentul va organiza audieri publice privind executarea bugetului pe autorități publice, în care să se asculte argumentele, dovezile reprezentanților societății civile pe de o parte și a autorităților pe de altă parte;
- Comisiile parlamentare publică rapoarte privind rezultatele consultărilor pe subiectele de proces bugetar;
- Curtea de Conturi va iniția crearea mecanismelor prin care cetățenii să poată participa la formarea programului de audit;
- Curtea de Conturi va iniția crearea mecanismelor pentru participarea cetățenilor la executarea auditurilor autorităților publice;
- Curtea de Conturi va publica rapoarte privind rezultatele consultărilor publice.
- Totodată, ținând cont de importanța participării cetățenilor în procesul bugetar în fortificarea democrației în Republica Moldova și sporirea eficacității și eficienței utilizării resurselor publice **se recomandă introducerea în programul școlar a ciclului gimnazial a studierii principalelor noțiuni privind bugetul public în Republica Moldova**. Acestea trebuie să cuprindă dezvoltarea rolului bugetului de stat, sursele de venit și tipurile de cheltuieli, modalitatea de aprobare și instrumentele de influențare a deciziilor.