

Evaluarea CBTM 2020-2022 / Elaborarea CBTM 2021-2023

Activitățile pentru 2020

Introducere

Raportul este elaborat în conformitate cu Calendarul intern de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru elaborarea CBTM și a proiectului de buget anual, și are drept scop perfecționarea continuă a procesului de planificare strategică a bugetului, pentru a asigura un suport temeinic implementării agendei de politici a Guvernului.

În acest raport sunt expuse aspectele generale privind procesul de planificare pe termen mediu, principalele provocări în elaborarea CBTM pe anii 2020-2022, precum și propuneri de consolidare a procesului de elaborare a CBTM pentru ciclul bugetar următor.

I. Aspecte generale

1. Pe parcursul ultimilor ani Ministerul Finanțelor s-a confruntat cu dificultăți în ce privește respectarea graficului aprobat pentru elaborarea CBTM¹. Principalele impedimente, care au avut impact asupra procesului CBTM (2020-2022) sunt:
 - ✓ *nerespectarea calendarului de elaborare a CBTM;*
 - ✓ *procesul îndelungat de coordonare și luare a deciziilor atât în cadrul Ministerului Finanțelor cât și la nivel de Guvern și în cadrul structurilor de coordonare a procesului CBTM;*
 - ✓ *necesitatea coordonării politicilor economice și financiare, parametrilor macroeconomici, macro-fiscali și bugetari cu partenerii de dezvoltare;*
 - ✓ *calitatea propunerilor înaintate, acestea adesea fiind supraestimate cu argumentare economică, fiscală și socială insuficientă;*
 - ✓ *capacitățile slabe de planificare și de management a bugetului în cadrul ministerelor de ramură.*
2. Documentul CBTM reprezintă strategia bugetară pe termen mediu. Astfel, scopul primordial al CBTM este să servească drept bază pentru elaborarea ulterioară a propunerilor detaliate de buget și nu în ultimul rând să faciliteze discuțiile asupra proiectului de buget în cadrul Guvernului și Parlamentului. Întârzierile aferente elaborării CBTM au rezultat în lipsa de relevanță a aprobării acestuia. Respectiv, au redus considerabil din utilitatea acestui document, Guvernul rămânând fără o strategie bugetară pe termen mediu.

¹ Cap.3.2 din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul MF nr.209 din 24.12.2015.

II. Desfășurarea procesului de elaborare a CBTM (2020-2022)

1. Procesul de elaborare a CBTM 2020-2022 a fost *inițiat la 26 decembrie 2018*, conform Calendarului acțiunilor pentru elaborarea și aprobarea CBTM, cap.3,1 din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea, și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 209. din 24.12.2015.
2. În scopul organizării și asigurării realizării procesului de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM) pe anii 2020-2022, în cadrul Ministerului Finanțelor, *a fost elaborat și aprobat prin ordinul Ministrului Finanțelor nr. 3 din 04 ianuarie 2019 un Plan intern de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru elaborarea Cadrului bugetar pe termen mediu (2020-2022).*
3. De asemenea, la etapa de inițiere a procesului de elaborare a CBTM pentru anii 2020-2022, ca și în anii precedenți, au fost formate grupuri tehnice de lucru, și anume:
 - *grupul responsabil de cadrul macroeconomic, politica fiscală și cadrul resurselor;*
 - *grupul responsabil de politicile și prioritățile cheltuielilor publice;*
 - *grupuri de lucru sectoriale, create de APC de specialitate.*
4. Prin scrisoarea Ministerului Finanțelor *nr. 06/4-9/2 din 07 februarie 2019*, conform Calendarului acțiunilor pentru elaborarea și aprobarea CBTM, au fost elaborate și transmise autorităților publice *limitele preliminare de cheltuieli.*
5. Autoritățile publice în baza acestor limite de cheltuieli au prezentat propuneri de ajustare a limitelor de cheltuieli și propuneri de politici publice pentru a fi examinate/discutate în cadrul audierilor bugetare. Conform calendarului, audierile bugetare trebuiau să aibă loc în perioada martie-aprilie, dar, din cauza incertitudinii politice, procesul de dezbatere și consultare a propunerilor de politici a fost amânat.
6. În contextul investirii noului Guvern (în luna iunie) și respectiv aprobarea noului Program de activitate al Guvernului, Ministerul Finanțelor a remis prin demersul *nr. 06/1-17-35 din 12 iulie 2019*, spre revizuire/actualizare *propunerile de politici publice prezentate în contextul elaborării Cadrului bugetar pe termen mediu pe anii 2020-2022.* Ulterior, măsurile de politici prezentate de către autoritățile publice centrale (ministerele lider) sintetizate la nivel de sector au fost discutate în cadrul audierilor la sfârșitul lunii septembrie/octombrie. După finalizarea procesului audierilor propunerilor de politici a fost întocmită sinteza propunerilor acceptate pentru perioada CBTM.

7. Dar, din cauza schimbărilor la nivel politic (ulterioară demisie a Guvernului și investirea noului Guvern din luna noiembrie), *procesul de elaborare a documentului CBTM la etapa de definitivare și aprobare a fost suspendat.*

8. Cu toate că, Documentul CBTM nu a fost aprobat, sinteza propunerilor de politici acceptate pentru perioada CBTM și limitele de cheltuieli sectoriale au fost utilizate ca parte componentă a documentației bugetare la proiectul legii bugetului de stat pentru 2020.

9. Desfășurarea procesului de elaborare a CBTM 2020-2022 denotă că:

- *Rolul și importanța CBTM de a servi drept cadru strategic pentru planificarea bugetară pe următorii trei ani și elaborarea ulterioară a bugetului, actualmente încă este dificil de implementat. Acest fapt se datorează schimbării Guvernului în medie mai des decât durează un ciclu bugetar pe termen mediu. În acest context, este importantă promovarea conceptului de planificare a politicilor pe termen mediu și a faptului că acele propuneri de politică incluse în CBTM, să fie luate în considerație și să fie promovate și acceptate în procesul examinării bugetului la diferite niveluri și adoptării acestuia de către Parlament.*
- *Activitatea atât a grupurilor tehnice, cât și sectoriale de lucru ca și în anii precedenți poate fi considerată ca una insuficientă. Ministerele de ramură au creat aceste grupuri în conformitate cu metodologia, dar încă activitatea acestora nu a produs politici de calitate în domeniu. Una din cauze este miza conducătorilor grupurilor de lucru că în final decizia privind politicile noi în sectoarele patronate va fi luată la nivel politic și vor fi incluse în proiectul legii bugetului de stat aprobată de Parlament. Mai mult, experiența arată că, cu cât componența grupurilor de lucru este mai numeroasă, cu atât mai inefficient acestea lucrează.*

III. Principalele provocări, probleme și acțiuni pe viitor

10. Una din problemele cheie ale procesului de pregătire a CBTM, care a cauzat depășirea termenilor stabilite, se referă la *procesul îndelungat de primire a propunerilor din partea APC și de discutare și luare a deciziilor pe marginea propunerilor CBTM atât în cadrul Ministerului Finanțelor cât și la nivel de Guvern.*

11. *Respectarea calendarului de elaborare a CBTM și a proiectului de buget reprezintă un factor decisiv în procesul bugetar, deoarece neîndeplinirea consecutivă a activităților preconizate conduce la adoptarea grăbită a noilor politici cu o analiză de impact insuficientă și afectarea sectorului public cu urmări de ordin politic și social.*

12. *Ministerele de ramură continuă să se axeze pe solicitarea resurselor suplimentare, făcând puține eforturi de a restructura activitățile existente în vederea redirecționării resurselor către anumite programe prioritare în sector.* Rezultatele actualizării liniei de bază a cheltuielilor au demonstrat o creștere constantă a necesităților de resurse pentru asigurarea politicilor existente și lipsa spațiului pentru implementarea politicilor noi. În majoritatea cazurilor, autoritățile publice inițiază măsuri de politici noi, fără să analizeze eficiența politicilor existente. În procesul de elaborare a CBTM 2020-2022, după recepționarea propunerilor de politici de la autoritățile publice, solicitările de resurse suplimentare au constituit peste 14 mlrd. lei, ce reprezintă 10-15 la sută din linia de bază.

13. *Analiza cheltuielilor cu caracter intersectorial reprezintă un alt domeniu care necesită a fi dezvoltat în continuare la etapa de elaborare a CBTM.* În fiecare an, în documentele CBTM acestui subiect i-a fost dedicat spațiu de analiză, pornind de la faptul că CBTM este un instrument macrobugetar în care problemele se identifică și se propun soluții atât la nivel de fiecare sector în parte, cât și la nivel intersectorial. Totodată, în pofida eforturilor depuse, realizările obținute au fost modeste și nu s-au atins obiectivele stabilite, exemplu servind îndeosebi domeniul investițiilor publice.

Prin *aprobarea noii legi de salarizare* în sectorul bugetar (Legea nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar) s-a ajuns la un consens politic și s-a introdus mai multă stabilitate în politica salarizării. Cu toate acestea, cheltuielile de personal continuă să consume o parte considerabilă a resurselor și limitează posibilitățile de finanțare de la buget a altor priorități de cheltuieli. *Nivelul înalt al cheltuielilor de personal* este și pe agenda partenerilor de dezvoltare, fapt ce confirmă încă o dată importanța stabilirii unui control mai strict al cheltuielilor de salarizare, în special, în procesul de planificare al acestora, precum și necesitatea întreprinderii unor măsuri concrete pentru a spori eficacitatea și transparența sistemului de salarizare și al numărului de angajați în sectorul bugetar.

Angajamentele existente de cheltuieli consumă cea mai mare parte a resurselor suplimentare ale CBTM și limitează posibilitățile de finanțare a unor noi priorități de politici. *Politicilor noi* în perioada anilor 2020-2022 le revine un spațiu limitat – între 1,0%-2,5% din totalul cheltuielilor.

14. *Capacitatea de planificare pe termen mediu la nivelul ministerelor de ramură.* În urma reorganizării ministerelor de ramură, în cadrul reformei administrației publice centrale, din anul 2017 în majoritatea ministerelor s-a redus semnificativ personalul subdiviziunilor economico – financiare, atribuția de bază a cărora consta în argumentarea și fundamentarea economico-financiară a politicilor și

propunerilor de bugete. Exercițarea necorespunzătoare a funcțiilor de planificare a politicilor și elaborare a bugetului în ministerele de ramură a rezultat în faptul că direcțiile finanțelor de ramură din Ministerul Finanțelor au preluat în mare parte responsabilitatea pentru aceste sarcini. În acest context se accentuează necesitatea stringentă de a consolida funcțiile de planificare și de bugetare în ministerele de ramură.

Propuneri/recomandări

- Obiectivul principal pentru ciclul bugetar următor este *consolidarea rolului CBTM* ca instrument de planificare strategică a bugetului, menit să asigure legătura dintre prioritățile de politici și alocarea resurselor bugetare într-o perspectivă pe termen mediu, precum și consistența cu legile bugetare anuale. CBTM trebuie să servească drept bază pentru pregătirea ulterioară a bugetului anual.
- În scopul îmbunătățirii procesului decizional și încadrării în graficul stabilit de elaborare și aprobare a CBTM, se propune *discutarea la Guvern a direcțiilor principale cu privire la politica fiscală și prioritățile de cheltuieli pe termen mediu la o etapă cât mai timpurie* sau chiar la începutul procesului CBTM.
- *Atenționarea* participanților la proces asupra rolului CBTM în ciclul bugetar și necesitatea elaborării și aprobării acestuia pînă la demararea procesului de elaborare a bugetului pe anul următor.
- Pentru ciclul CBTM 2021-2023 autoritățile publice centrale de comun cu Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor urmează să identifice prioritățile de politici sectoriale care vor fi implementate în perioada CBTM.
- *Divizarea clară a responsabilităților de planificare a finanțelor publice* la nivelul bugetului public național de responsabilitățile de planificare a politicilor din interiorul sectoarelor. Primele revin Ministerului Finanțelor de comun cu autoritățile implicate în procesul de stabilire a priorităților, iar cele din urmă – autorităților publice centrale care gestionează anumite sectoare. Această condiție este una determinantă, deoarece atitudinea autorităților publice de specialitate alimentată de asumarea responsabilităților acestora de către Ministerul Finanțelor a diminuat esențial eficiența procesului de planificare strategică pe termen mediu.
- În contextul elaborării CBTM 2021-2023, este necesar, ca *ministerele de resort să-și exercite responsabilitatea de a determina/calcula transferurile* cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, precum și a repartiza limitele sectoriale de cheltuieli pe bugete și pe APC din sector, conform prevederilor art.21 alin.(1) lit.d) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.
- În scopul executării prevederilor articolului 21 litera (h) al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, *autoritățile publice centrale*, după

definitivare și coordonare cu Ministerul Finanțelor, vor *publica strategiile sectoriale de cheltuieli pe paginile web ale autorităților publice*.

- *Consolidarea capacităților de planificare și de management a bugetului în cadrul ministerelor de ramură.*
- *Îmbunătățirea activității grupurilor de lucru, precum și protocolarii rezultatelor ședințelor grupurilor de lucru.*

Ministerul Finanțelor confirmă, că organizarea eficientă este pilonul de bază în derularea procesului. Se propune o responsabilizare mai mare din partea Ministerului Finanțelor, fiind mai insistent în respectarea calendarului bugetar de către toți participanții la proces, astfel ca Documentul CBTM (2021-2023) sa poată fi prezentat Guvernului spre aprobare în termen.