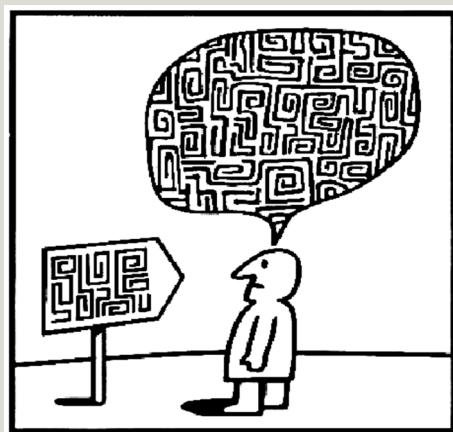


Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova

CE ESTE CCTM?

Un ghid succint
privind CCTM și rolul
acestuia în procesul
de planificare a bugetului
în Republica Moldova



Cuprins

| | |
|---|-----------|
| Introducere | 2 |
| Care este originea conceptului CCTM? | 2 |
| Care au fost obiectivele introducerii CCTM în Moldova?..... | 3 |
| Care sunt elementele principale ale CCTM? | 4 |
| Care sunt caracteristicile de bază ale CCTM? ... | 4 |
| Care este graficul elaborării documentului CCTM? | 5 |
| În ce mod CCTM a schimbat procesul de planificare a bugetului? | 7 |
| Cine este responsabil pentru elaborarea CCTM? | 8 |
| Ce semnifică aprobarea CCTM de către Guvern? | 9 |
| Care este rolul CCTM în sistemul de management al finanțelor publice?..... | 10 |

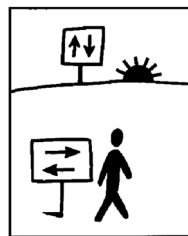
Introducere

Începând cu 2002 Guvernul Republicii Moldova a început a planifica bugetul anual într-o perspectivă pe termen mediu. Acest instrument de planificare bugetară de perspectivă a obținut denumirea de Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM).

Acestă broșură conține informații generale despre procesul CCTM, explică de ce a fost introdus CCTM, care sunt elementele sale de bază și cum acesta se încadrează

în ciclul anual de planificare bugetară. Informația oferită este destinată funcționarilor publici, atât la nivel central, cât și local, în special celor care sunt implicați în elaborarea bugetului anual, precum și celor care examinează și aprobă bugetul.

Acest document ar putea fi util și pentru alte categorii de utilizatori, cum ar fi mijloacele de informare în masă și organizațiile neguvernamentale.



CCTM este un instrument de planificare bugetară de perspectivă.

Care este originea conceptului CCTM?

Conceptul CCTM a apărut în contextul reformei managementului finanțelor publice (MFP), desfășurate în țările Uniunii Europene și în alte țări democratice din Europa de Vest pe parcursul anilor '80 și '90. Printre primele țări care au aplicat CCTM în procesul bugetar sunt Noua Zelandă, Marea Britanie și Australia.

Către sfârșitul anilor '90 inițiativa cu privire la CCTM s-a extins în țările cu economie în tranziție (vezi boxa de mai sus), în care CCTM este considerat principalul instrument de susținere și implementare a reformelor bugetare.

Denumirea și aria de cuprindere a analizei CCTM variază de la țară la țară. Însă, prin-

ciunile și elementele principale ale reformei CCTM sunt aceleași în toate țările.

CCTM și economiile în tranziție

Țările CSI

Republica Kirghiză (1998)
Armenia (2000)
Rusia (2001)
Moldova (2002)
Georgia (2005)

Țările Europei de Sud-Est

Albania (2000)
Bosnia și Herțegovina (2000)
Serbia (2002)



Conceptul CCTM a apărut în țările Uniunii Europene și în alte țări ale Europei de Vest.

CCTM asigură legătura dintre programele de cheltuieli și politicile guvernamentale.

CCTM oferă mai multe competențe ministerelor și autorităților publice în procesul de alocare și utilizare a resurselor publice.



Care au fost obiectivele introducerii CCTM în Moldova?

Cadrul legal privind CCTM

- Legea cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar (Nr.847-III din 24/05/1996 cu modificările ulterioare – art.18) prevede ca Ministerul Finanțelor să elaboreze, iar Guvernul să aprobe CCTM către 1 mai a fiecărui an.
- Hotărârea Guvernului Nr.82 din 24/01/2006 stabilește aranjamentele organizatorice pentru elaborarea CCTM și cuprinde următoarele:
 - Componența și regulamentul Grupului Coordonator CCTM;
 - Calendarul și planul de acțiuni pentru elaborarea CCTM;
 - Calendarul și planul model de pregătire a CCTM pentru unitățile administrativ-teritoriale.

CCTM în Moldova are drept obiective principale:

- De a prezenta un cadru cuprinzător și realist de resurse pentru planificarea și managementul cheltuielilor publice;
- De a spori previzibilitatea procesului de planificare bugetară, asigurând astfel implementarea durabilă a programelor guvernamentale într-o perspectivă pe termen mediu;
- De a îmbunătăți modul de alocare a resurselor, asigurând o legătură mai strânsă dintre programele de cheltuieli și prioritățile de politici guvernamentale;
- De a oferi mai multe competențe ministerelor și autorităților publice în procesul de alocare și utilizare a resurselor publice.

Atingerea acestor obiective prin intermediul CCTM va necesita timp și va implica reforme complementare și în alte domenii ce țin de managementul bugetar.

Care sunt elementele principale ale CCTM?

În Republica Moldova CCTM a evoluat în baza a patru elemente principale:

Cadrul macro-fiscal, care: (i) examinează în ce mod evoluția macroeconomică ar putea afecta veniturile și cheltuielile publice; și (ii) oferă o prognoză pe termen mediu a veniturilor, cheltuielilor, deficitului bugetar și a surselor de finanțare a acestuia.

Analiza aspectelor cheie ce țin de planificarea și managementul bugetar – în anii precedenți aceste aspecte s-au referit la analiza fondului de salarizare al sectorului public, managementul

investițiilor publice și finanțarea bugetelor UAT.

Analiza priorităților de cheltuieli – aceasta examinează modul în care politicile și strategiile guvernamentale ar trebui să influențeze alocarea resurselor între și în cadrul sectoarelor.

Planurile de cheltuieli – reprezintă o divizare a cadrului de resurse în conformitate cu prioritățile politicii de cheltuieli, și care furnizează plafoane de resurse pe ramuri în cadrul căroro autoritățile publice planifică activitățile lor și elaborează ulterior bugetele detaliate.



CCTM oferă o prognoză pe termen mediu a veniturilor și cheltuielilor publice

Care sunt caracteristicile de bază ale CCTM?

Managementul finanțelor publice urmărește trei obiective generale:

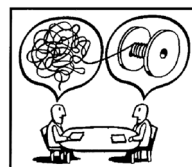
Disciplina financiară globală. Controlul asupra agregatelor bugetare (venituri, cheltuieli, deficitul și finanțarea acestuia) este prima cerință înaintată oricărui sistem de management bugetar.

Eficiența alocării de resurse. Alocările de resurse între sectoare și în cadrul acestora vor reflecta prioritățile politicilor guvernamentale. Resursele vor fi re-orientate de la programele puțin prioritare la cele de o în-

altă prioritate, de la programele mai puțin eficiente la cele de o eficiență înaltă.

Eficiența tehnică. Agențiile publice vor utiliza cât mai eficient resursele, pentru a presta serviciile publice la un cost cât mai redus.

În acest context, caracteristicile principale ale metodei CCTM sunt: (i) perspectiva pe termen mediu în planificarea bugetară; (ii) legătura dintre prioritățile de politici și alocarea resurselor; și (iii) accentul pe utilizarea eficientă a resurselor publice limitate.



Resursele vor fi alocate în mod eficient și potrivit priorităților

Care este graficul elaborării documentului CCTM?

Decembrie

| L | M | Mr | J | V | S | D |
|----|----|----|----|----|----|----|
| | | | | 1 | 2 | 3 |
| 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 |
| 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 |

- Pregătirea unui document strategic, care identifică aspectele strategice generale și prioritățile în baza cărora trebuie să fie elaborat CCTM.
- Ministerul Finanțelor elaborează instrucțiunile pentru pregătirea CCTM.

Ianuarie

| L | M | Mr | J | V | S | D |
|----|----|----|----|----|----|----|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 |
| 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 |
| 29 | 30 | 31 | | | | |

- Grupul coordonator CCTM și Guvernul discută și ia decizii cu privire la aspectele strategice și prioritățile care trebuie să fie abordate pe parcursul pregătirii CCTM.
- Ministerul Finanțelor emite instrucțiunile pentru elaborarea CCTM și organizează ședința Grupului Coordonator CCTM privind inițierea noului ciclu CCTM.

Februarie

| L | M | Mr | J | V | S | D |
|----|----|----|----|----|----|----|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
| 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 |
| 26 | 27 | 28 | | | | |

- Grupurile de lucru CCTM elaborează cadrul macro-fiscal, analizează principalele aspecte ce țin de managementul bugetului, pregătesc strategiile sectoriale de cheltuieli și identifică plafoanele globale de resurse pe sectoare.
- Grupul Coordonator CCTM discută și ia decizii pe marginea propunerilor înaintate de către grupurile de lucru CCTM.

- Grupul Coordonator CCTM discută și ia decizii pe marginea propunerilor înaintate de către grupurile de lucru CCTM.

Martie

| L | M | Mr | J | V | S | D |
|----|----|----|----|----|----|----|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
| 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 |
| 26 | 27 | 28 | 29 | 30 | 31 | |

- Ministerul Finanțelor pregătește proiectul documentului CCTM și îl prezintă pentru aprobare Grupului Coordonator CCTM.
- Ministerul Finanțelor prezintă documentul CCTM Guvernului pentru aprobare.

Aprilie

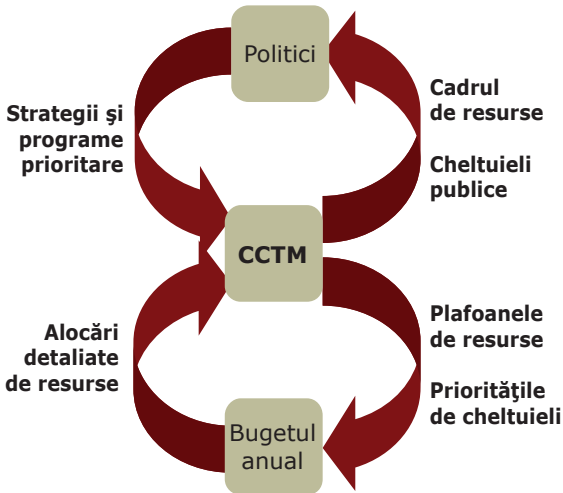
| L | M | Mr | J | V | S | D |
|----|----|----|----|----|----|----|
| | | | | | | 1 |
| 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 |
| 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 |
| 30 | | | | | | |

- Către 1 Mai documentul CCTM urmează a fi aprobat de către Guvern.
- CCTM este publicat în Monitorul Oficial al RM, pe pagina web a Guvernului și a Ministerului Finanțelor.
- Ministerul Finanțelor elaborează și emite Instrucțiunile bugetare, care includ plafoanele de resurse pentru autoritățile publice.
- CCTM este prezentat Parlamentului pentru informare.

Mai

| L | M | Mr | J | V | S | D |
|----|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 |
| 28 | 29 | 30 | 31 | | | |

În ce mod CCTM a schimbat procesul de planificare a bugetului?



În Moldova procesul CCTM a devenit o parte integră a ciclului bugetar anual și oferă o perspectivă de trei ani în planificarea bugetului. Acesta reprezintă următoarele:

- O metodă strategică și cuprinzătoare de planificare a cheltuielilor publice care cuprinde toate componentele Bugetului Public Național (bugetul de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetul asigurărilor de asistență medicală);
- Un instrument pentru a asigura legătura dintre politicile guvernamentale și alocările de resurse publice (vezi schema);
- O fază strategică în procesul de planificare bugetară care

servește drept bază pentru pregătirea ulterioară a estimărilor bugetare detaliate.

La etapa strategică a ciclului de planificare bugetară, Ministerul Finanțelor elaborează documentul CCTM, care cuprinde politica și strategia bugetar-fiscală a statului pe termen mediu, planurile de cheltuieli, precum și plafoanele de resurse pentru autoritățile publice centrale pentru perioada respectivă.

Documentul CCTM se aprobă de către Guvern și se prezintă Parlamentului în scop de informare.

Odată cu introducerea metodei CCTM au intervenit anumite schimbări în procesul de elaborare și examinare a bugetului:

- În cazul ministerelor de ramură, s-a schimbat accentul de la solicitarea alocațiilor suplimentare spre justificarea utilizării eficiente a resurselor disponibile.
- În cazul Ministerului Finanțelor, s-a schimbat abordarea de la identificarea posibilităților de a reduce alocările pentru diferite articole bugetare separate spre asigurarea faptului că propunerile bugetare urmăresc realizarea politicilor și programelor prioritare ale ministerului.

Ca urmare a introducerii CCTM procesul de planificare bugetară a devenit mai transparent, iar procesul de examinare a bugetului la Guvern și la Parlament mai informativ.

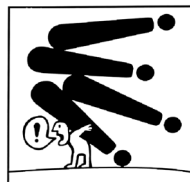
Cine este responsabil de elaborarea CCTM?

În Grupul coordonator CCTM participă reprezentanți ai:

- ✓ Președinției RM
- ✓ Parlamentului RM
- ✓ Guvernului RM
- ✓ Autorităților publice centrale și locale
- ✓ Partenerilor Sociali (Sindicatul)
- ✓ Mediului științific și de afaceri.

Grupurile inter-ministeriale de lucru sunt responsabile de realizarea unor activități distincte și/sau de pregătirea unor componente ale CCTM. În aceste grupuri sunt incluși și reprezentanți ai diferitor autorități atât din cadrul Guvernului, cât și din afara acestuia.

După discutarea propunerilor grupurilor de lucru și acceptarea proiectului documentului CCTM de către Grupul coordonator, acesta este prezentat spre aprobare Guvernului.

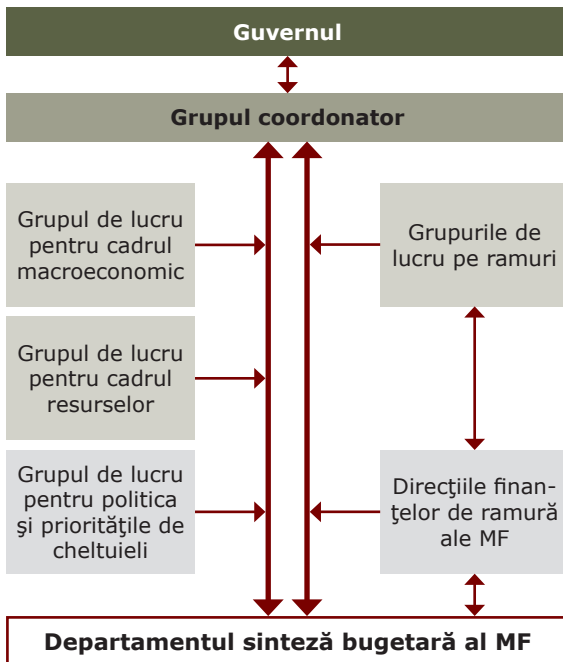


CCTM este un proces participativ

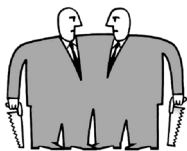
Elaborarea CCTM ține de responsabilitatea Ministerului Finanțelor. Totodată, anumite elemente ale CCTM necesită și contribuția altor autorități publice (Ministerul Economiei și Comerțului, Banca Națională a Moldovei, Biroul Național de Statistică etc).

CCTM este un proces transparent și participativ, asigurat prin intermediul Grupului coordonator pentru elaborarea CCTM și o serie de grupuri de lucru (vezi organigrama).

Grupul coordonator pentru elaborarea CCTM este un organ consultativ, instituit de către Guvern. Acest grup este format din conducători ai autorităților publice și altor instituții relevante și este condus de către Ministrul Finanțelor.



Ce semnifică aprobarea CCTM de către Guvern?



CCTM și proiectul de buget sunt două documente distincte.

Prin aprobarea CCTM Guvernul stabilește:

- Cadrul general de resurse pe termen mediu în baza căruia se elaborează ulterior bugetul anual;
- Politicile și strategiile care susțin prognozele de venituri și cheltuieli;
- Plafoanele de resurse bugetare pe sectoare și autorități publice centrale, în cadrul cărora acestea își formulează propunerile bugetului anual;
- Alocațiile indicative de resurse pentru următorii doi

ani, care permit ca ministerele să-și elaboreze bugetele într-o perspectivă reală pe termen mediu.

La etapa aprobării CCTM, Guvernul nu aprobă proiectul de buget însuși. Cadrul general de resurse și alocările la nivel de minister și de sector pot fi supuse unor modificări, în dependență de actualizarea ulterioară a prognozelor macro-fiscale și de evaluarea propunerilor detaliate de cheltuieli din partea ministerelor. Important este ca politicile și strategiile stabilite de CCTM să fie consecvente celor ce stau la baza elaborării bugetului anual.

Continuitatea practicii CCTM

Documentul CCTM stabilește politica bugetar-fiscală a Guvernului și prognoza bugetului public național pe termen mediu. De ce atunci acesta trebuie să fie elaborat/actualizat în fiecare an, ca parte componentă a procesului de planificare a bugetului?

Răspunsul este că Guvernul, la etapa de planificare a bugetului pe anul următor, dorește să cunoască implicațiile politicii propuse și evoluția bugetului într-o perspectivă de trei ani. Totodată, elaborarea anuală a CCTM permite să fie analizate schimbările, cauzate de evoluția cadrului macroeconomic, astfel încât să fie actualizate prognozele anterioare.

Prognozele nu pot fi niciodată întru totul exacte. În concluzie, cadrul de resurse și planurile de cheltuieli urmează a fi actualizate periodic, pentru a le asigura relevanța.

Care este rolul CCTM în sistemul de management al finanțelor publice?

Introducerea CCTM îmbunătățește atât procesul de planificare a bugetului, cât și contextul general al sistemului de Management al Finanțelor Publice.

În ultimii ani Guvernul a inițiat un program extins de reformare și modernizare a sistemului de management al finanțelor publice.

Elementele cheie ale acestor reforme sunt:

- Modernizarea sistemelor de trezorerie pentru a susține executarea bugetului, ceea ce implică elaborarea unui sistem informațional integrat

de management al finanțelor publice;

- Introducerea unui sistem modern de audit intern;
- Fortificarea sistemului de audit extern și a rolului Curții de Conturi.

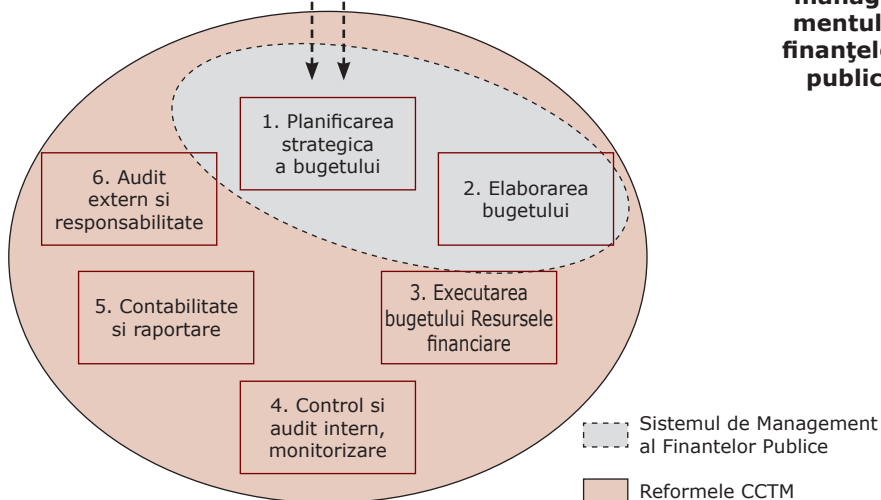
CCTM tinde să sporească eficiența cheltuielilor publice, fapt ce implică și perfecționarea a celorlalte elemente ale sistemului de Management al Finanțelor Publice.

Introducerea CCTM în procesul de planificare a bugetului reprezintă una din "bunele practici" ale sistemului de Management al Finanțelor Publice (vezi schema).



Aplicarea procesului CCTM în Moldova reprezintă una din "bunele practici" în domeniul managementului finanțelor publice.

Examinarea politicii naționale și sectoriale și progresul de dezvoltare



Această publicație conține informații de ordin general despre procesul CCTM și nu este o transcriere a legislației în vigoare.