



MINISTERUL FINANTELOR



Planul Național
de Redresare și Reziliență

STRATEGIA ANALIZEI CHELTUIELILOR PUBLICE

pentru perioada 2024 - 2030

București
2023



Cuprins:

I. CADRUL GENERAL

INTRODUCERE

CONTEXT

STRATEGIA analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2024-2030

II. ANALIZA CHELTUIELILOR PUBLICE ÎN ROMÂNIA

ISTORICUL activității privind analiza cheltuielilor publice

CADRUL legislativ al analizei cheltuielilor publice

DINAMICA procesului analizei cheltuielilor publice

ELEMENTE CHEIE pentru reușita unei analize a cheltuielilor publice

III. PLANIFICAREA ANALIZELOR CHELTUIELILOR PUBLICE PENTRU PERIOADA 2024 - 2030

IV. OBIECTIVELE STRATEGIEI ȘI ACȚIUNILE PENTRU REALIZAREA ACESTORA

V. PLANUL PENTRU IMPLEMENTAREA STRATEGIEI

VI. MONITORIZAREA ȘI RAPORTAREA IMPLEMENTĂRII STRATEGIEI

I. CADRUL GENERAL

INTRODUCERE

Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), prin jalonul 202, stabilește, ca țintă pentru îmbunătățirea mecanismului de programare bugetară, adoptarea de către Guvern a unei strategii multianuale și a unui calendar pentru o analiză sistematică a cheltuielilor bugetare. Pentru atingerea acestei ținte, Ministerul Finanțelor a întocmit prezenta *Strategie a analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030* (denumită în continuare Strategie), care are ca obiectiv principal realizarea analizei cheltuielilor publice în mod sistematic la nivelul instituțiilor administrației publice centrale.

Din perspectiva politicii bugetare, autoritățile și instituțiile publice din România trebuie să respecte principiile economicității, eficacității și eficienței cheltuirii fondurilor publice, principii care ajută la respectarea anumitor constrângeri stabilite prin tratatele și reglementările europene, în special cele care privesc deficitul bugetar. Utilizarea fondurilor publice trebuie să aibă ca rezultat livrarea de servicii publice de calitate către populație, iar pentru a evita utilizarea defectuoasă a acestora regăsită în risipă, ineficacitate și ineficiență, cu consecințe directe asupra calității serviciilor livrate, se impune organizarea și desfășurarea de analize a cheltuielilor în toate domeniile administrației publice.



Reforma de îmbunătățire a mecanismului de programare bugetară este prevăzută în **Planului Național de Redresare și Reziliență (PNRR) la Componenta 8 - Reforma fiscală și reforma sistemului de pensii¹**.

Trebuie menționat că această reformă mai prevede încă 3 jaloane având ca ținte: analiza cheltuielilor în sectoarele sănătății și educației, până în luna iunie 2023 (**Jalonul 201**), reflectarea măsurilor și propunerilor rezultate din analizele cheltuielilor în sectoarele sănătății și educației în proiectul de buget pe anul 2024 (**Jalonul 203**) și încredințarea, prin lege Consiliului Fiscal, a mandatului de a emite un aviz cu privire la rezultatul analizei cheltuielilor începând cu anul 2024, urmat de un raport anual (**Jalonul 204**).

¹ PNRR, Pilonul III, Componenta C8: O.3 Îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice, prin creșterea transparenței procesului de bugetare, îmbunătățirea sistemului de monitorizare și raportare a programelor bugetare, prioritizarea proiectelor mari de investiții, efectuarea analizei cheltuielilor în toate sectoarele publice și consolidarea rolului Consiliului fiscal, cu sprijinul digitalizării procedurilor bugetare, <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

Definiții:

Analiza cheltuielilor publice, este definită ca fiind procesul de evaluare sistematică a modului în care sunt utilizate fondurile publice în concordanță cu principiile privind eficiența, eficacitatea și economicitatea cheltuirii banilor publici².

Astfel, prin:

- eficiență se urmărește îmbunătățirea raportului dintre rezultatele obținute și costul resurselor utilizate în vederea obținerii acestora;
- eficacitate se urmărește gradul de îndeplinire a obiectivelor programate pentru activitatea analizată sau raportul dintre efectul planificat și rezultatul efectiv al activității respective;
- economicitate se urmărește minimizarea costului resurselor alocate pentru atingerea rezultatelor estimate ale unei activități, cu menținerea calității corespunzătoare a acestor rezultate.

În cuprinsul Strategiei, termenii de mai jos vor avea următorul înțeles:

- (1) *Memorandum de aprobare a cadrului și temei de analiză a cheltuielilor publice*: document de sinteză prin care se stabilesc: sectorul/acțiunile/activitățile/programele de analizat, obiectivele urmărite, termenii de referință, instituțiile implicate, calendarul procesului de analiză.
- (2) *Memorandum privind aprobarea Raportului de analiză a cheltuielilor publice în domeniul analizat*: document prin care se stabilesc măsurile care urmează să fie implementate, planul de implementare al acestora și instituțiile publice responsabile.
- (3) *Instituție publică implicată*: autoritatea sau instituția publică care este supusă analizei cheltuielilor publice sau care a avut sau are în derulare proiecte conexe și/sau complementare obiectivului urmărit prin realizarea analizelor de cheltuieli. Cu titlu de exemplu, Institutul Național de Sănătate Publică poate fi instituție implicată în analiza cheltuielilor publice din domeniul sănătate, potrivit atribuțiilor sale, din prisma rolului acestuia în prevenirea, supravegherea și controlul bolilor transmisibile și netransmisibile.
- (4) *Documentul de diagnoză*: reprezintă analiza care prezintă principalele caracteristici de ordin legislativ, financiar și social ale temei stabilite prin Memorandumul de aprobare a cadrului și temei analizei cheltuielilor publice.
- (5) *Fișă de măsuri*: document elaborat pentru fiecare măsură – rezultată din analiza cheltuielilor publice, în care se înscriu, după caz, următoarele elemente: descrierea măsurii, fundamentarea aplicării acesteia, modalitatea de implementare, efectele așteptate, impactul bugetar al implementării măsurii, indicatorii de monitorizare a implementării, etapele și calendarul de implementare, alte informații relevante.

² Comisia Europeană - "Spending Reviews: Some Insights from Practitioners", 2.2 DEFINITION AND MAIN FEATURES, pagina 8
Page 3 of 34

- (6) CAECP: Compartimentul de Analiză și Eficientizare a Cheltuielilor Publice - structura din cadrul Ministerului Finanțelor cu atribuții în realizarea analizei de eficientizare a cheltuielilor publice.
- (7) domeniu: sfera activității economico-sociale selectat în vederea realizării analizei cheltuielilor publice (ex. domeniul *sănătate*, domeniul *educație*, domeniul *transporturi*, etc.);
- (8) sector: diviziune/parte dintr-un anumit domeniu (ex.: pentru domeniul *învățământ* poate fi selectat, în vederea realizării analizei cheltuielilor publice, sectorul *învățământ preuniversitar* sau pentru domeniul *transporturi* poate fi selectat sectorul *feroviar*);
- (9) analiză pe verticală: cercetarea cheltuielilor publice efectuate anual de către o instituție publică și de către instituțiile publice subordonate, coordonate sau aflate sub autoritatea acestora pentru îndeplinirea funcțiilor, programelor, obiectivelor și sarcinilor potrivit scopurilor prevăzute în legi și în alte reglementări aplicabile instituțiilor respective. Astfel, sumele alocate structurii analizate vor fi exprimate ca proporție sau ca procent din totalul instituției. Cu ajutorul acestei analize, procentele astfel calculate pot fi comparate direct cu rezultatul procentelor echivalente din ultimii ani ai instituției sau ai altor instituții care operează în același domeniu, indiferent de mărimea acestora.
- (10) analiză pe orizontală: cercetarea tuturor cheltuielilor sau a unei părți din cheltuielile efectuate anual de două sau mai multe instituții publice pentru îndeplinirea funcțiilor, programelor, obiectivelor și sarcinilor prioritare comune și/sau complementare potrivit scopurilor prevăzute în legi și în alte reglementări, la care, pentru realizarea lor, sunt implicate mai multe instituții publice. Este un instrument util pentru a măsura tendința și direcția de-a lungul perioadei. În această analiză, rândul de elemente este identificat în situații financiare comparative sau rapoarte periodice, astfel încât să se înregistreze creșterea sau scăderea performanței. Această analiză este efectuată pentru a stabili modul în care instituția a evoluat de-a lungul anilor sau pentru a stabili care este situația sa financiară, în comparație cu perioada anterioară.
- (11) analiză calitativă: metodă de colectare și interpretare a datelor care nu pot fi cuantificate, dar care stau la baza înțelegerii proprietăților și atributelor elementelor analizate, fiind de natură descriptivă, nestatistică și exploratorie. Pe baza acestei analize se stabilesc măsuri cu indicatori care măsoară calitatea produselor și serviciilor în comparație cu standardele de calitate prestabilite;
- (12) analiză cantitativă: metodă de colectare a datelor, de clasificarea acestora și apoi de calculare folosind un set de metode statistice. Aceasta este o analiză concludentă și obiectivă care se bazează pe elemente măsurabile în baza cărora se stabilesc măsuri cu indicatori exprimați în termeni valorici numerici sau procentuali.

CONTEXT



În prezent, unul dintre obiectivele majore ale politicii externe ale României este aderarea la **Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)**.

Una dintre recomandările OCDE care face parte din aria de competență a Ministerului Finanțelor vizează organizarea și desfășurarea sistematică a analizei cheltuielilor publice. ”Recomandarea Consiliului privind guvernanta bugetară”³, stabilește implementarea de procese sistematice de analizare a cheltuielilor politicilor existente, precum și de evaluare periodică a tuturor cheltuielilor publice, cu alinierea rezultatelor la obiectivele fiscale și la prioritățile naționale, precum și cu integrarea rezultatelor în procesul bugetar.



Fondul Monetar Internațional indică, în cazul României⁴, necesitatea unor măsuri de consolidare fiscală pe termen mediu. Înainte de pandemie, deficitul de cont curent și fiscal-bugetar au crescut. Cheltuielile bugetare au crescut nefiind însoțite de creșteri ale veniturilor. Presiunile fiscale suplimentare, generate de pandemie și de agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei, chiar dacă în mare măsură sunt temporare, conduc la creșterea în continuare a datoriei publice.

Abordări internaționale privind analiza cheltuielilor publice

Analiza cheltuielilor publice⁵ în statele membre ale Uniunii Europene a parcurs următoarele etape:

- **înainte de anul 2007** - *Danemarca, Țările de Jos (Olanda), Suedia, Marea Britanie* - în special, ca urmare a unor crize fiscale acute, au demarat modernizarea procesului de programare bugetară;
- **în perioada 2007-2012** - din cauza crizei financiare, analizele au devenit un instrument bugetar răspândit în zona UE, astfel că până în anul 2012, cel puțin 8 state finalizaseră deja o analiză a cheltuielilor (*Marea Britanie, Țările de Jos, Franța, Italia, Irlanda, Danemarca, Spania, Suedia*);- **din anul 2013** - s-au alăturat: *Croația, Malta, Slovacia, Slovenia*.

³ OECD, *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD/LEGAL/0410 - recomandările II/2/e II/8/g

⁴ Romania: Staff Concluding Statement of the 2022, article IV, Mission - IMF

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/06/09/romania-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission?cid=em-COM-123-44928>

⁵ Claude Wendling - “Spending Reviews in the European Union” - blog FMI, 2016

Comisia Europeană, în special în cadrul Semestrului European, încurajează statele membre să se angajeze în realizarea analizei cheltuielilor. Acest lucru este transmis în Recomandările Specifice de Țară, aprobate de Consiliul European, exemplificate în tabelul de mai jos.

Stat membru	Recomandări specifice de țară	Stat membru	Recomandări specifice de țară
Țările de Jos (Olanda)	2016: Prioritizarea cheltuielilor publice pentru sprijinirea mai multor investiții în cercetare și dezvoltare.	Italia	2016: Finalizarea reformei procesului bugetar în cursul anului 2016 și integrarea analizelor de cheltuieli în procesul de elaborare a bugetului.
Spania	2017: Inițierea unui program cuprinzător de analiza cheltuielilor pentru identificarea domeniilor unde cheltuielile pot fi făcute într-un mod mai eficient.	Malta	2017: Extinderea activității de analiză a cheltuielilor în sectorul public și introducerea de indicatori de performanță.
Irlanda	2017: Prioritizarea investițiilor în transport, apă, servicii și, în special, în sprijinul IMM-urilor.	Letonia	2017: Creșterea eficacității asistenței medicale și facilitarea accesului la asistență medicală, inclusiv prin reducerea coplății și a timpilor lungi de așteptare.
Slovacia	2018: Implementarea măsurilor pentru creșterea eficacității sistemului de sănătate și dezvoltarea unei forțe de muncă mai eficiente în domeniul sănătății.	Polonia	2019: Luarea de măsuri suplimentare pentru a îmbunătăți eficiența cheltuielilor publice.
Franța	2019: Realizarea de economii și creșteri de eficiență în toate sub-sectoarele guvernului, inclusiv prin specificarea și monitorizarea completă a implementării măsurilor necesare în contextul "Acțiunii Publice 2022".	Belgia	2019: Creșterea eficienței cheltuielilor publice, în special prin analize privind cheltuielile.

Sursă: European Union, 2020 - Spending Reviews: Some Insights from Practitioners

În mod similar, în Rapoartele de Țară, Comisia Europeană discută despre utilitatea analizei cheltuielilor din statele membre și face bilanțul progreselor înregistrate în efectuarea unor astfel de analize.

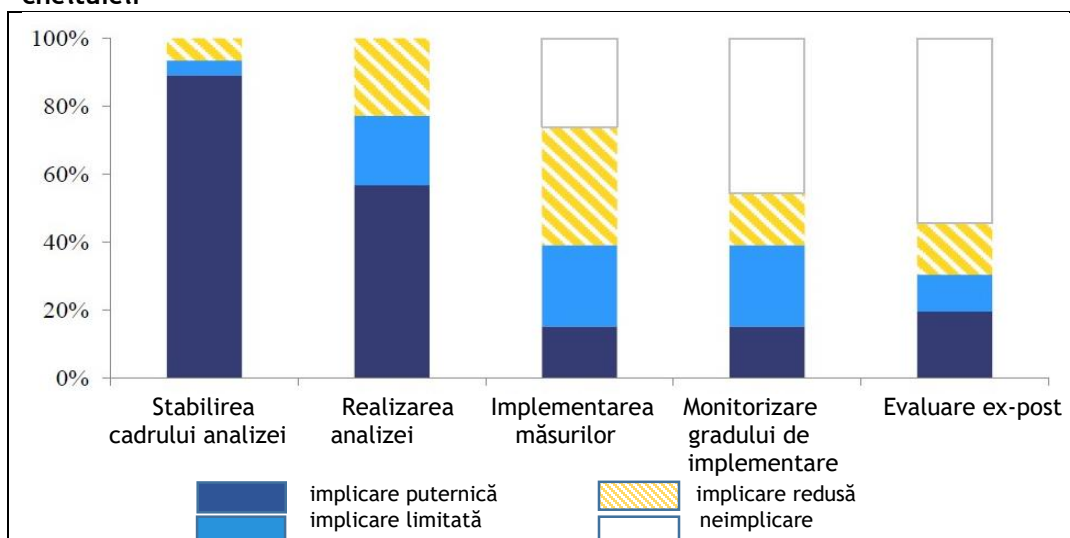
În anul 2019, Comisia Europeană a realizat un sondaj adresat statelor membre pentru a examina evoluția procesului analizei cheltuielilor publice în special cu privire la obiectivele analizelor de cheltuieli, sondaj din care au reieșit o serie de concluzii printre care următoarele⁶:

- în 50% dintre analize, principalul scop a fost îmbunătățirea furnizării serviciului public, urmat de realocarea resurselor financiare către alte politici publice și de consolidarea fiscală;
- obiectivele analizelor de cheltuieli au fost în principal identificarea de economii, urmând acțiuni privind asigurarea egalității de șanse a cetățenilor;
- utilizarea unor forme noi și adecvate de coordonare instituțională a analizelor au condus la o mai mare implicare în analize a instituțiilor supuse analizei;
- integrarea analizelor de cheltuieli în procesul bugetar este încă limitată;

⁶ Technical note to the Eurogroup - Spending reviews as a key tool to enhance public investment in the Euro Area

- implicarea factorului politic este încă redusă, mai ales în etapa de implementare și monitorizare a măsurilor, așa după cum reiese din graficul de mai jos:

Implicarea factorului politic în desfășurarea etapelor procesului analizelor de cheltuieli



Sursa: Sondaj al Comisiei Europene din 2019 privind analizele de cheltuieli: Technical note to the Eurogroup - Spending reviews as a key tool to enhance public investment in the Euro Area

Cu ocazia sondajului s-au colectat informații și despre factorii esențiali care conduc la succesul analizei cheltuielilor publice. În urma acestui sondaj au rezultat următoarele principii comune:

- angajament politic în tot procesul analizei;
- realizarea analizei în baza bunelor practici în domeniu;
- asigurarea transparenței (diseminare și comunicare publică) în privința procesului analizei din momentul mandatării începerii, până la implementarea măsurilor identificate;
- coordonarea procesului analizei cheltuielilor publice cu procesul elaborării bugetului.

În **Anexa 1a "Sondaj privind desfășurarea analizei cheltuielilor în țări europene"**, prezentăm date centralizate din documentul *OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance* (date valabile la 05.08.2022) care tratează aria de analiză, cadrul legal în care se desfășoară analiza, obiectivele acesteia, aprobarea Raportului de analiză, diseminarea informațiilor despre analiza cheltuielilor publice.

STRATEGIA analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2024-2030

Strategia este elaborată luând în considerare situația actuală, datele și informațiile disponibile în prezent cu privire la resursele bugetare și la cele care pot fi atrase și utilizate în viitor, modalitățile de realizare a obiectivelor Guvernului, conform atribuțiilor ce îi revin, cu privire la aplicarea principiilor guvernantei fiscal-bugetară națională de a promova responsabilitatea fiscală, în special pentru:

- îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice, prin creșterea transparenței și prin identificarea opțiunilor de realocare a resurselor;
- limitarea tendinței de creștere a nivelului deficitului, respectiv tendința de a cheltui mai mult decât veniturile efective;
- reducerea ciclicității activității de elaborare a politicilor bugetare.

Prin implementarea obiectivelor propuse în prezenta Strategie se urmărește organizarea și desfășurarea procesului de analiză a cheltuielilor publice în mod sistematic, astfel încât după anul 2030, calendarul de desfășurare a analizei cheltuielilor să se coreleze cu calendarul elaborării bugetului.

Obiectivele Strategiei analizei cheltuielilor publice:

Obiectiv general 1: Consolidarea capacității administrative a instituțiilor publice pentru realizarea analizei cheltuielilor publice

Obiectivul specific 1.1: Consolidarea capacității administrative pentru realizarea analizei cheltuielilor publice la nivelul Ministerului Finanțelor

Obiectivul specific 1.2: Perfecționarea personalului din instituțiile publice implicate în analiza cheltuielilor publice

Obiectiv general 2: Întărirea legăturii dintre procesul de analiză a cheltuielilor publice și procesul de elaborare a bugetului

Obiectivul specific 2.1: Corelarea calendarului de desfășurare a analizei cheltuielilor cu calendarul elaborării bugetului.

Obiectivul specific 2.2: Actualizarea metodologiei privind analiza cheltuielilor publice la nivelul Ministerului Finanțelor

Obiectiv general 3: Consolidarea rolului analizei cheltuielilor publice, ca instrument de realizare a politicii fiscal-bugetare a Guvernului

Obiectivul specific 3.1: Consolidarea caracterului sistematic al analizei cheltuielilor publice

Obiectivul specific 3.2: Asigurarea transparenței activității de analiză a cheltuielilor publice

Scopul Strategiei

Prezenta Strategie are scopul de a contribui la consolidarea celor 4 condiții esențiale și necesare desfășurării cu succes a analizei cheltuielilor publice în România la standarde europene. Fiecare dintre cele 4 condiții este deosebit de importantă întrucât funcționează interdependent una față de cealaltă și produc rezultate atunci când sunt aplicate împreună:

1. Organizarea și desfășurarea sistematică a analizei cheltuielilor publice respectând "Planificarea analizelor de cheltuieli publice pentru perioada 2024-2030";
2. Implicarea Guvernului, ca factor politic, pe parcursul procesului de analiză a cheltuielilor publice;
3. Implicarea instituțiilor publice în procesul de analiză a cheltuielilor publice, prin participare activă în grupurile de lucru și furnizare de date și informații;
4. Corelarea calendarului de desfășurare a analizei cheltuielilor cu calendarul elaborării bugetului.

Principiile Strategiei

Prezenta Strategie a fost elaborată din perspectiva provocărilor cu care se confruntă construcția bugetară, în contextul rolului Guvernului României în aplicarea principiilor guvernantei fiscal-bugetare în gestionarea resurselor publice, în conformitate cu principiile transparenței, buneii guvernări, cooperării și coerenței, precum și continuității.

Transparență

- Publicarea, pe parcursul întregului proces de implementare a Strategiei, a documentelor de implementare, raportare și monitorizare a progresului acesteia, pentru informarea obiectivă și corectă a populației.

Bună guvernare

- Implicarea permanentă a Guvernului care adoptă decizii politice pentru realizarea obiectivelor din programul de guvernare, pentru a răspunde necesităților economico-sociale ale cetățenilor.

Cooperare și coerență

- Creșterea participării factorilor interesați pe parcursul implementării Strategiei pentru consolidarea mecanismelor de coordonare și decizie. Asigurarea succesului Strategiei prin efortul conjugat al tuturor instituțiilor cu atribuții în atingerea obiectivelor planificate, în contextul implementării planificării bugetare bazată pe programe.

Continuitate

- Implementarea strategiei trebuie să asigure periodicitate procesului de analiză a cheltuielilor publice, astfel încât acesta să devină principalul instrument al Guvernului pentru evaluarea modului de utilizare a fondurilor publice, pentru identificarea posibilităților de îmbunătățire a eficienței cheltuirii și a realocării resurselor.

Principalele atribuții ale Ministerului Finanțelor pentru ducerea la îndeplinire a prezentei Strategii:

- stabilirea unor criterii obiective pe baza cărora să fie selectate domeniile care fac obiectul analizelor cheltuielilor;
- stabilirea calendarului organizării și desfășurării analizelor cheltuielilor;
- stabilirea instituțiilor publice implicate în analizele de cheltuieli;
- asigurarea transparenței analizelor cheltuielilor;
- instruirea personalului din cadrul instituțiilor publice în legătură cu importanța implicării în desfășurarea analizei cheltuielilor;
- stabilirea, prin planul de implementare al Strategiei, a responsabilităților și termenelor de realizare.

II. ANALIZA CHELTUIELILOR PUBLICE ÎN ROMÂNIA

ISTORICUL activității privind analiza cheltuielilor publice

A fost elaborată o analiză exercițiu a cheltuielilor publice în sectorul transporturi, finalizată cu un Raport preliminar care a fost prezentat ca Anexă la Memorandumul cu tema: *"Aprobarea modificării cadrului legislativ pentru instituționalizarea procesului de analiză a cheltuielilor și respectiv aprobarea înființării Comitetului de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice"*, aprobat în ședința de Guvern din octombrie 2016. Perioada de analiză a fost 2011-2015 și a acoperit întreg sectorul transporturi, urmărindu-se cheltuielile de capital, subvențiile alocate sistemului și sumele alocate de la bugetul de stat pentru activitatea de mentenanță desfășurată de gestionarii de infrastructură.

În urma Memorandumului cu tema: *"Aprobarea cadrului de analiză a cheltuielilor publice și stabilirea domeniilor pentru care vor fi realizate analize de eficientizare pe parcursul anului 2017"*, au fost elaborate două analize exercițiu privind cheltuielile publice din domeniile educație și sănătate, analize care au avut în vedere perioada financiară 2012 - 2017.

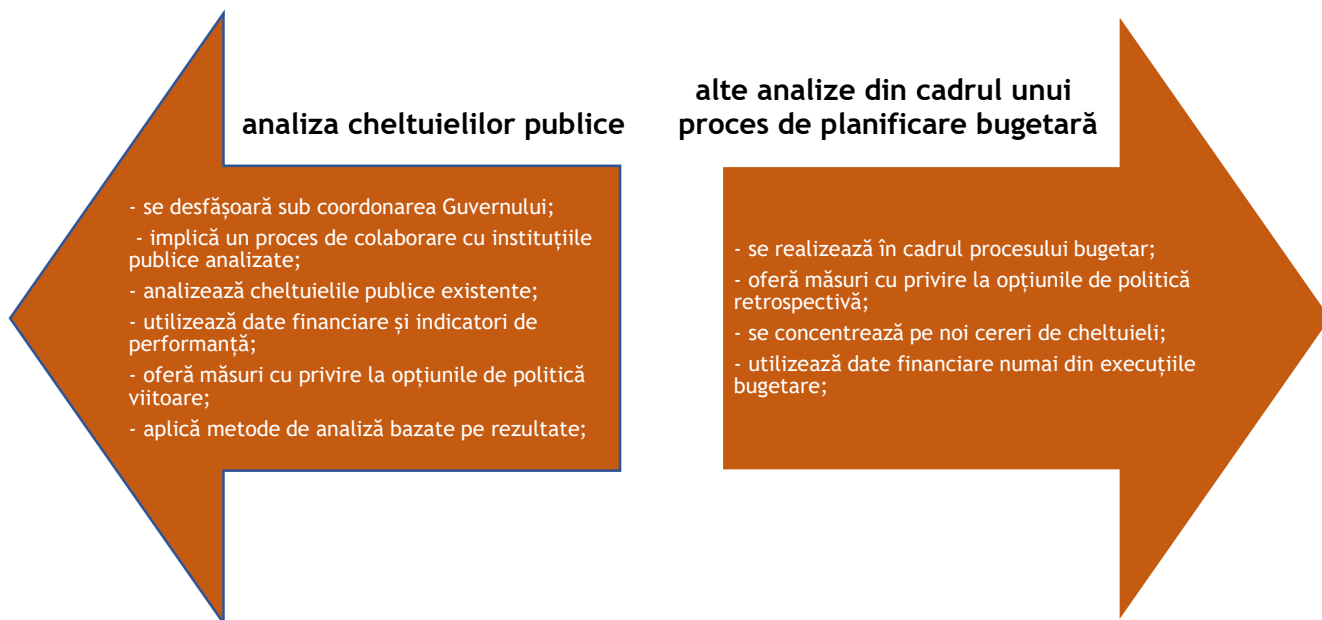
Prin aceste analize exercițiu, structura de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice din cadrul Ministerului Finanțelor a acumulat experiență și a identificat punctele slabe și punctele forte înregistrate în etapele parcurse. Astfel, experiența dobândită este folosită la construirea Manualului privind procesul de analiză a cheltuielilor publice.

CADRUL legislativ al analizei cheltuielilor publice

Procesul de analiză a cheltuielilor publice se realizează potrivit prevederilor Legii nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, unde sunt reglementate:

- rolului Guvernului în realizarea analizelor cheltuielilor publice, pentru care aprobă, prin Memorandum, până la data de 15 iulie a fiecărui an, cadrul, tema, Rapoartele de analiză și măsurile identificate prin realizarea acestor analize;
- competențele și atribuțiile Ministerului Finanțelor în derularea analizei cheltuielilor publice;
- obligațiile ordonatorilor principali de credite, în ceea ce privește participarea la procesul de analiză a cheltuielilor publice și de implementare a măsurilor aprobate.

Elemente care diferențiază o analiză a cheltuielilor publice de alte analize din cadrul unui proces de planificare bugetară:



SCOPUL **unei analize a** **cheltuielilor**

Analiza cheltuielilor are scopul de a identifica măsuri de îmbunătățire a calității serviciilor publice pe termen scurt și mediu sau măsuri care conduc la eficientizarea activității administrației. Măsurile care vizează creșterea eficienței utilizării fondurilor publice pot reprezenta soluții de îmbunătățire a rezultatelor unor politici publice și pot presupune modificări legislative și organizatorice. Scopul general este ca Raportul analizei cheltuielilor să ofere date care să informeze Guvernul cu privire la modul în care fondurile publice pot fi utilizate într-un mod mai eficient și mai economic.

Analiza cheltuielilor publice nu își propune tăieri de circumstanță ale fondurilor alocate unei instituții publice, ci stabilirea, în colaborare cu instituția analizată, a unor măsuri fie de protejare a elementelor esențiale care stimulează creșterea, cum ar fi investițiile publice, fie de obținere a unor servicii publice calitative care să corespundă așteptărilor cetățenilor. Din această perspectivă, analiza cheltuielilor își propune să realizeze, în general pe termen mediu, o consolidare financiară selectivă în ariile analizate.

OBIECTIVELE unei **analize a cheltuielilor**

Analiza cheltuielilor publice este un instrument flexibil care este conceput pentru a îndeplini mai multe obiective, cum ar fi:

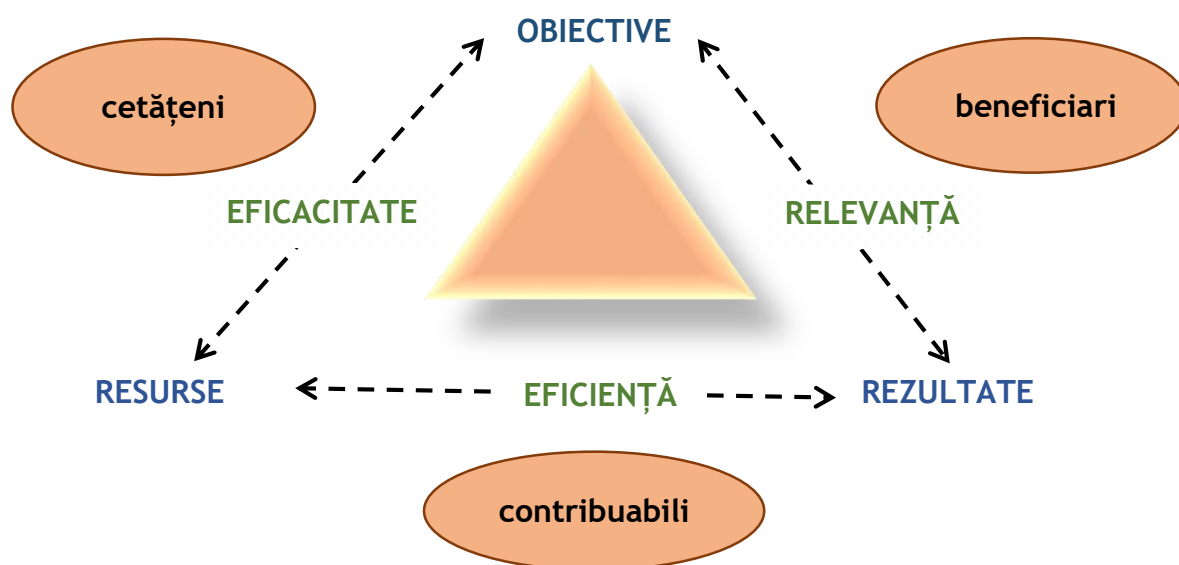
- Îmbunătățirea modului de gestionare a utilizării fondurilor publice prin identificarea acelor acțiuni/programe/sectoare care nu dau randamentul scontat sau care nu se

implementează la momentul realizării analizei și ale căror fonduri ar putea fi utilizate în cadrul altor acțiuni/programe/sectoare cu prioritate mai mare;

- Îmbunătățirea raportului dintre calitatea serviciilor furnizate și costul financiar;
- Reglări sau modificări ale mecanismelor, practicilor sau legislației aplicabile, care se dovedesc că îngreunează modalitatea de lucru sau chiar blochează activitatea și care afectează capacitatea de lucru a angajaților conducând la ineficiență și ineficacitate;
- Consolidarea fiscală și/sau crearea unui spațiu fiscal pentru a răspunde noilor priorități, prin identificarea de măsuri potențiale de economisire.

De asemenea, contextul analizelor de cheltuieli poate fi studiat prin prisma **triunghiului performanței cheltuielilor publice** (figura de mai jos), prin care se urmărește:

- *eficienței*, din perspectiva *contribuabililor* (plătitorilor de taxe), care examinează dacă rezultatele obținute corespund așteptărilor pentru care au fost alocate resursele, sub aspect financiar;
- *eficacității*, din perspectiva tuturor *cetățenilor* (fie că sunt, sau nu, beneficiari ai respectivului serviciu public), care evaluează dacă măsurile întreprinse își ating obiectivele stabilite inițial;
- *relevanței* obiectivelor din perspectiva *beneficiarilor* acestora, care indică dacă și în ce măsură serviciile publice ajung la beneficiari și răspund nevoilor reale ale acestora.



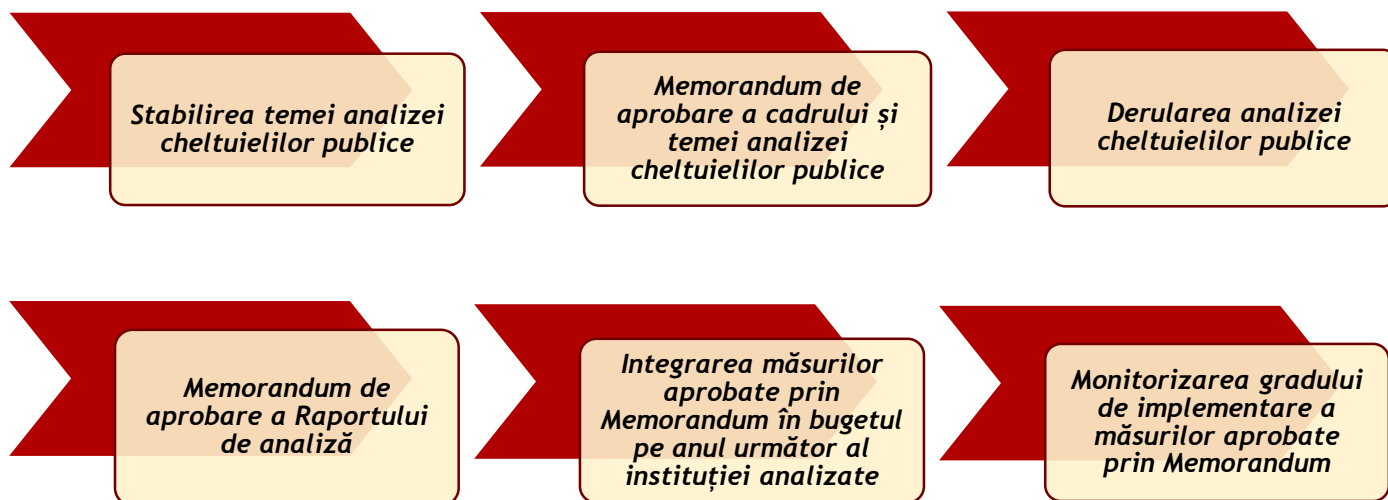
**MISIUNEA unei
analize a cheltuielilor**

Analiza cheltuielilor publice contribuie la îmbunătățirea modului de utilizare al resurselor financiare ale statului, având ca misiune sprijinirea Guvernului în gestionarea programelor și politicilor publice în funcție de priorități.

Analiza cheltuielilor publice trebuie să devină un instrument în planificarea pe termen mediu

a cheltuielilor publice, cu rol important în îmbunătățirea calității serviciilor publice precum și în consolidarea fiscală prin reducerea deficitului bugetar.

DINAMICA procesului analizei cheltuielilor publice



Planificarea desfășurării analizelor cheltuielilor publice pentru perioada 2024-2030, stabilește domeniile ce vor fi analizate în această perioadă. Pentru fiecare domeniu analizat se va elabora, de către Ministerul Finanțelor, câte un proiect de *Memorandum de aprobare a cadrului și temei analizei cheltuielilor publice*. Acesta reprezintă documentul mandat de începere a unei analize de cheltuieli în care se precizează în mod clar și distinct tema, instituțiile publice ce vor fi supuse analizei a cheltuielilor, termenii de referință, grupurile de lucru și calendarul de derulare a acțiunilor. Termenii de referință conțin informațiile de bază cum ar fi obiectivul, aria de cuprindere sau sectorul cu principalele caracteristici, contextul, nivelul (strategia, politica, programul, proiectul), tipul (investiție/infrastructură, reformă instituțională, reformă socială).

În perioada stabilită prin prezenta Strategie, Planul analizelor cheltuielilor publice poate suferi modificări, în funcție de apariția unor circumstanțe diferite care să impună noi politici sau priorități ale Guvernului.

Analiza cheltuielilor publice se desfășoară prin activitatea unui *Grup de lucru*, care elaborează *documentul de diagnoză și fișele de măsuri*, documente avizate de Ministerul Finanțelor și de către instituțiile publice implicate și se finalizează, prin elaborarea de către Ministerul Finanțelor, a *Raportului de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul analizat* (Raportul de analiză).

Pe baza acestuia, Ministerul Finanțelor elaborează *Memorandumul de aprobare a Raportului de analiză* în care sunt prezentate pe scurt măsurile identificate și care conține, în anexă, *Raportul de analiză*, pe care îl transmite Guvernului, spre aprobare. Astfel, se asigură un

angajament politic în vederea depășirii obstacolelor întâmpinate în timpul etapei de implementare a măsurilor.

Monitorizarea gradului de implementare a măsurilor de către Ministerul Finanțelor reprezintă procesul de colectare periodică a informațiilor cu privire la îndeplinirea condițiilor stabilite prin măsurile aprobate prin *Memorandum*. Aceasta se realizează pe de o parte, prin verificarea încadrării în termenele stabilite în calendarul de implementare aferent fiecărei măsuri, iar pe de altă parte, prin verificarea evoluției valorilor indicatorilor prestabiliți, care reflectă modalitatea și/sau rezultatul urmărit prin măsura respectivă, ocazie cu care se identifică eventualele abateri de la planul de implementare al măsurilor.

Ordonatorii principali de credite au obligația să ducă la îndeplinire măsurile cuprinse în Rapoartele de analiză aprobate de Guvern, furnizând Ministerului Finanțelor toate datele și informațiile necesare monitorizării gradului de implementare al măsurilor.

Începând cu bugetul anului 2024, Consiliul Fiscal, ca organism independent, va realiza evaluarea ex-post a analizei cheltuielilor publice pe baza căreia, până la sfârșitul lunii iunie al fiecărui an va elabora și va publica un raport anual⁷.

ELEMENTE CHEIE pentru reușita unei analize a cheltuielilor publice în România

Pentru reușita unei analize a cheltuielilor publice, având în vedere experiența obținută din desfășurarea celor 3 analize exercițiu, și ținând cont de concluziile desprinse din sondajul Comisiei Europene adresat statelor membre efectuat în anul 2019, sunt necesare următoarele elemente:

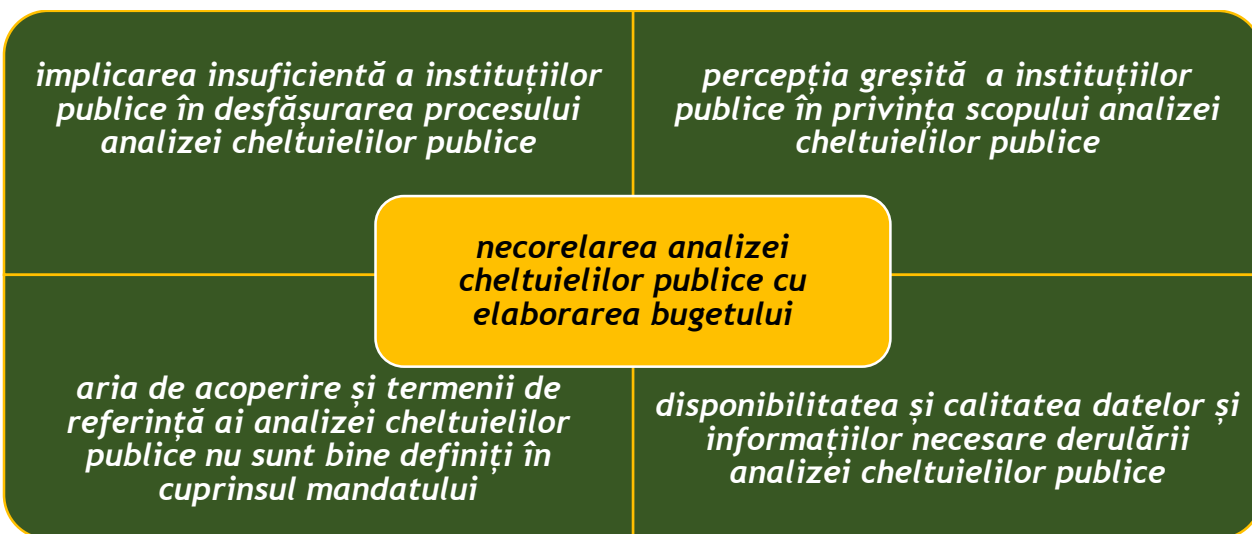
- ✓ angajamentul politic trebuie să fie asigurat în toate etapele procesului de analiză;
- ✓ aria de acoperire a analizei cheltuielilor trebuie să fie cuprinsă într-un mandat bine definit și detaliat;
- ✓ disponibilitatea și implicarea reprezentanților instituțiilor publice supuse analizei cheltuielilor publice, precum și facilitarea accesului membrilor grupurilor de lucru la date și informații;
- ✓ transparența (comunicarea publică regulată) pe tot parcursul procesului de analiză a cheltuielilor publice, mai ales în privința progresului implementării măsurilor aprobate;
- ✓ corelarea etapelor analizei cheltuielilor publice cu calendarul elaborării bugetului.

Pentru ca măsurile de eficientizare rezultate din analiza cheltuielilor publice să poată fi integrate în proiectul de buget, este necesar să avem în vedere evitarea sau remediarea

⁷ Potrivit prevederilor art.53, alin.(2) lit.i) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr.69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare

urgentă a neajunsurilor care se pot transforma într-o serie de factori de risc care duc la întârzieri ale procesului de analiză.

Factori de risc care duc la întârzieri ale procesului de analiză:



III. PLANIFICAREA ANALIZELOR CHELTUIELILOR PUBLICE PENTRU PERIOADA 2024 - 2030

Planificarea analizelor cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030 este realizată în "Anexa 1b Planificarea analizelor cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030", care conține programarea analizelor cheltuielilor publice pentru domenii în care se poate aduce un plus de valoare pentru creșterea eficienței, eficacității și economicității în utilizarea fondurilor publice.

Pentru început, se va realiza o analiză anual, iar pe măsura dezvoltării capacității administrative de derulare a analizei cheltuielilor la nivelul Ministerului Finanțelor și al instituțiilor publice, se vor desfășura, gradual, mai multe analize în același an sau analize cu un grad ridicat de complexitate. Se va avea în vedere ca un domeniu să nu facă obiectul unei noi analize de cheltuieli mai devreme de 3 ani de la ultima analiză.

Potrivit *Legii bugetului de stat pe anul 2023, nr.368/2022*, de la bugetul de stat, bugetele Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, creditelor externe, fondurilor externe nerambursabile sunt finanțați 57 de ordonatori principali de credite. Aceștia au fost grupați în 10 domenii care se vor regăsi în *Planificarea analizelor cheltuielilor publice*, respectiv:

Domeniu
ÎNVĂȚĂMÂNT
SĂNĂTATE
CULTURĂ, RECREERE ȘI RELIGIE
SERVICII ȘI DEZVOLTARE PUBLICĂ, LOCUINȚE, MEDIU ȘI APE
TRANSPORTURI
CERCETARE
AGRICULTURĂ, SILVICULTURĂ, PISCICULTURĂ ȘI VÂNĂTOARE
ASIGURĂRI ȘI ASISTENȚĂ SOCIALĂ
ORDINE PUBLICĂ ȘI SIGURANȚĂ NAȚIONALĂ
APĂRARE

Primul domeniu ce urmează a fi analizat în perioada 2023-2024 va fi **SERVICII ȘI DEZVOLTARE PUBLICĂ, LOCUINȚE, MEDIU ȘI APE**. Avem în vedere faptul că în acest domeniu s-a înregistrat neîndeplinirea normativelor UE de către autoritățile române în mai multe domenii. România înregistrează, din cele 46 de cazuri de încălcare a normelor europene (infringements),

nesoluționate la data de 30.05.2023, mai mult de o treime (37%) în sectoarele de mediu: calitatea aerului, apă, protecția naturii și deșeurile⁸, după cum urmează:

- Calitatea aerului - rețea de monitorizare (notificări din 2017)
- Calitatea aerului - nivelul particulelor PM10 în zona Bucureștiului (notificări din 2009, caz ajuns la CJUE în 2018)
- Calitatea aerului - emisii industriale - autorizații (notificări din 2018)
- Calitatea aerului - emisii industriale - legislație (notificări din 2020)
- Calitatea aerului - nivelul NO2 (notificări din 2020)
- Calitatea aerului - angajamentele naționale de reducere a emisiilor (notificări din 2022)
- Apă - micro-hidrocentrale (notificare din 2015)
- Apă - tratamentul apelor reziduale în zone urbane mari (notificare din 2022)
- Apă - gestionarea riscurilor de inundații (notificare din 2021)
- Protecția naturii - rețeaua Natura 2000 (notificare din 2019)
- Protecția naturii - defrișări (notificare din 2020)
- Protecția naturii - desemnarea ariilor de conservare (notificare din 2020)
- Protecția naturii - conservarea habitatelor naturale și a florei și faunei sălbatice (notificare din 2020)
- Protecția naturii - specii invazive (notificare din 2022)
- Deșeuri - proceduri de închidere și urmărire a depozitelor (notificare din 2012)
- Deșeuri - depozite ilegale (notificare din 2020)
- Deșeuri - absența tratării adecvate a deșeurilor înainte de depozitare (notificare din 2020)

Totodată, pornind de la faptul că în anul 2024 va începe un nou mandat legislativ și ca urmare se va adopta un nou Program de guvernare cu o serie de obiective generale și specifice de reformă, considerăm oportună o analiză în domeniul *mediului* din care să reiasă situația reală în acest domeniu.

Față de analizele stabilite în *Planificarea analizelor cheltuielilor publice*, Guvernul poate solicita elaborarea unor analize de cheltuieli și asupra unui domeniu, sector, ori activitate care face obiectul unei strategii sau priorități, cum ar fi cele care:

- sprijină dezvoltarea politicilor și planificării strategiilor în anumite sectoare;
- au un beneficiu social ridicat definit în termeni de dezvoltare economică, de reducere a sărăciei și de creștere a echității sociale ori vizează grupurile dezavantajate;

Metodologic, pentru fiecare domeniu planificat în vederea analizei cheltuielilor publice, prevăzut în *Planificarea analizelor cheltuielilor publice*, se vor stabili de către Guvern, prin memorandum, cadrul, tema analizei și termenii de referință, instituțiile implicate, grupul de lucru și calendarul de lucru. Instituțiile publice supuse analizei cheltuielilor trebuie să nominalizeze reprezentanți (personal de conducere și de execuție) pentru constituirea grupurilor de lucru, să asigure accesul membrilor grupului de lucru la date și informații, să asigure participarea acestora la întreg procesul de analiză, să se asigure că procesul de analiză

⁸ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/screen/home?lang_code=ro
Page 18 of 34

se desfășoară în limitele calendarului aprobat și, ulterior, să ducă la îndeplinire măsurile cuprinse în Rapoartele de analiză aprobate de Guvern.

Planificarea analizelor cheltuielilor publice aprobată prin prezenta Strategie, poate fi modificată sau completată de către Guvern, printr-un Memorandum, atunci când:

- Guvernul se află la început de mandat și dorește să cunoască gradul de realizare a unor obiective aflate în finanțare, stabilindu-se:
 - oportunitatea de a identifica dacă, într-un anumit domeniu de interes pentru noul Guvern, există riscuri majore ca obiectivele din Programul de guvernare să nu poată fi duse la îndeplinire;
 - posibilitatea de a verifica dacă obiectivele privind cheltuielile publice existente în diferite stadii de finanțare se pot corela cu cele din Programul de guvernare;
 - oportunitatea de a se asigura că bugetele serviciilor publice preluate sunt cheltuite cât mai eficient posibil;
 - răspund la crizele pieței și, prin urmare, vizează o activitate pe care sectorul privat nu dorește sau nu o poate furniza la un cost accesibil pentru cetățeni.

- Guvernul decide punctual realizarea de analize a cheltuielilor publice pentru unele domenii/sectoare/activități specifice în vederea identificării de economii bugetare.

IV. OBIECTIVELE STRATEGIEI ȘI ACȚIUNILE PENTRU REALIZAREA ACESTORA

OBIECTIV GENERAL 1

Consolidarea capacității administrative a instituțiilor publice pentru realizarea analizei cheltuielilor publice

În prezent, la nivelul instituțiilor administrației publice centrale, se realizează analize ale cheltuielilor publice, atât la nivelul acestor instituții cât și la nivelul Ministerului Finanțelor, cu ocazia elaborării legilor bugetare anuale și ale rectificărilor, precum și în contextul promovării de măsuri/acte normative care pot afecta echilibrul bugetar.

Analiza cheltuielilor publice conform cerințelor noului concept, așa cum a rezultat din cele trei analize exercițiu, nu se face încă în mod sistematic.

Instituționalizarea analizei cheltuielilor publice în cadrul Ministerului Finanțelor s-a realizat începând cu anul 2016, când s-a înființat structura cu atribuții în analiza și eficientizarea cheltuielilor publice în directa coordonare a ministrului finanțelor.

Structura cu atribuții în analiza și eficientizarea cheltuielilor publice din Ministerul Finanțelor a beneficiat de două asistențe tehnice oferite de Comisia Europeană prin Direcția Generală de Sprijin pentru Reforme Structurale. Acestea au avut ca scop operaționalizarea și consolidarea capacității de realizare a analizelor de cheltuieli, prin următoarele componente:

- ❖ Revizuirea cadrului juridic pentru instituționalizarea analizelor de eficientizare a cheltuielilor publice.
- ❖ Construirea capacității structurii cu atribuții în analiza și eficientizarea cheltuielilor publice în vederea finalizării acțiunii de instituționalizare a procesului de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice;
- ❖ Suport pentru realizarea analizelor pilot în domeniile sănătate și educație;
- ❖ Crearea instrumentelor necesare pentru elaborarea metodologiei de monitorizare a implementării măsurilor stabilite în contextul unei analize de cheltuieli;
- ❖ Consolidarea capacității instituționale, administrative;
- ❖ Performanță și evaluare - abordare: Strategia de performanță și evaluare;

Celelalte instituții ale administrației publice centrale nu au structuri și nici personal instruit pentru astfel de analize ale cheltuielilor publice.

Pentru perioada 2024-2030 conform prezentei Strategii, Ministerul Finanțelor își propune promovarea și dezvoltarea unei culturi organizaționale și a unei mentalități prin îmbunătățirea

competențelor profesionale și comportamentale necesare realizării analizei cheltuielilor, atât ale personalului propriu, cât și ale personalului instituțiilor publice analizate.

Obiectiv specific 1.1 Consolidarea capacității administrative pentru realizarea analizei cheltuielilor publice la nivelul Ministerului Finanțelor

Prezenta Strategie stabilește, pe de o parte misiunea Ministerului Finanțelor în privința desfășurării sistematice a analizei cheltuielilor publice, iar, pe de altă parte, stabilește obiectivele strategice pentru desfășurarea în condiții optime a analizei cheltuielilor publice. Astfel, realizarea în condiții optime a analizei cheltuielilor publice presupune ca Ministerul Finanțelor, ca instituție responsabilă de realizarea analizei cheltuielilor publice, să prevadă, în structura sa funcțională, o structură de sine stătătoare, cu un număr adecvat de personal. Această structură va asigura realizarea activității de analiză a cheltuielilor publice pe tot parcursul acesteia, de la inițierea procesului analizei până la monitorizarea gradului de implementare a măsurilor aprobate de Guvern.

Activitatea privind analiza cheltuielilor publice trebuie desfășurată cu respectarea cerințelor standardelor profesionale și a procedurilor operaționale, Ministerul Finanțelor fiind implicat într-un dialog permanent cu toate părțile interesate de această activitate, iar, din acest punct de vedere, este necesară determinarea nivelului optim de funcționare a structurii, în vederea îndeplinirii obiectivelor stabilite prin prezenta Strategie.

Inițial, potrivit bunelor practici internaționale, structura care realizează analiza cheltuielilor publice a fost creată în directă coordonare a ministrului finanțelor și organizată la nivel de direcție, iar colaborarea îndeaproape cu conducerea instituției, cu un circuit decizional-informațional redus, s-a dovedit a fi eficientă.

1.1 Acțiuni și termen de realizare:

- Ministerul Finanțelor va organiza în mod corespunzător structura responsabilă cu activitatea de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice din cadrul ministerului. Acțiunea se va finaliza prin modificarea în mod corespunzător a normelor care reglementează organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor, în funcție de soluția optimă identificată.

✓ *Termen: martie 2024*

Obiectiv specific 1.2 Perfecționarea personalului din instituțiile publice

Recomandarea nr. III/3 din instrumentul legal OECD/LEGAL/0478⁹ face referiri la necesitatea dezvoltării abilităților și capacităților instituționale de a efectua și utiliza analizele în mod eficient și într-o manieră credibilă. Pentru aceasta, este necesar să se dezvolte competențele analitice ale personalului din sectorul public, prin desfășurarea periodică de sesiuni de instruire.

Analiza cheltuielilor publice reprezintă o noutate în sectorul public, activitatea fiind diferită de celelalte analize efectuate până în prezent, din punct de vedere al: procedurii, al întinderii acesteia, al scopului și al utilizării rezultatelor.

Astfel, pentru dezvoltarea și consolidarea capacității instituționale, este necesar ca personalul din instituțiile publice implicate să primească, în cadrul unor sesiuni de instruire, informații relevante, structurate și coerente în ceea ce privește organizarea și desfășurarea unei analize a cheltuielilor publice, legislația aplicabilă, modul de lucru, bunele practici în domeniul analizei cheltuielilor.

În urma acestor sesiuni de instruire, personalul participant își va dezvolta și consolida competențele prin dobândirea de informații, cunoștințe și abilități necesare în procesul de analiză, și va avea un mod de percepție real despre ceea ce înseamnă analiza cheltuielilor publice în corelare cu construcția bugetară modernă.

Structura de specialitate din Ministerul Finanțelor, cu sprijinul logistic al *Școlii de Finanțe Publice și Vamă*, va organiza și susține sesiuni de instruire, în cadrul cărora participanții se vor familiariza cu noțiunile teoretice ale analizelor și vor dobândi abilități practice, pe care le vor folosi în procesul de analiză al cheltuielilor publice.

Ulterior sesiunilor de instruire, participanții desemnați de instituțiile publice analizate vor rămâne în legătură (ca punct de contact) cu structura responsabilă de procesul de analiză a cheltuielilor din cadrul Ministerului Finanțelor, putând să participe, ori de câte ori este nevoie, la schimbul de informații interne și internaționale din domeniul analizei cheltuielilor.

⁹ OECD, *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD/LEGAL/0478

1.2 Acțiuni și termen de realizare:

- Organizarea și susținerea de sesiuni de instruire, de către personalul structurii de specialitate, cu sprijinul logistic al Școlii de Finanțe Publice și Vamă, pentru personalul instituțiilor publice ce vor fi implicate în analiza cheltuielilor publice. Sesiunile vor avea scopul de a familiariza personalul instituțiilor publice în ceea ce privește procesul și obiectivul unei analize a cheltuielilor publice. În urma acestei activități se va putea identifica tema de analiză pentru domeniul analizat, iar instituțiile își vor putea stabili persoanele competente care urmează să fie nominalizate în grupul de lucru.
 - ✓ *Termen: permanent (cel puțin o sesiune pe an)*
- Ministerul Finanțelor, prin structura responsabilă de procesul de analiză a cheltuielilor publice, coordonează crearea unei rețele administrative specializată în analiza cheltuielilor publice formată din câte un reprezentant din fiecare instituție care a participat la o sesiune de instruire. În cadrul acestei rețele se va face schimb de informații și documente cu privire la analiza cheltuielilor din România, dar și la nivelul altor state din Europa.
 - ✓ *Termen: permanent*

OBIECTIV GENERAL 2

Întărirea legăturii dintre procesul de analiză a cheltuielilor publice și procesul de elaborare a bugetului

Contextul internațional în privința guvernancei fiscal-bugetare accentuează întărirea legăturii dintre analiza cheltuielilor publice și elaborarea bugetului. OCDE¹⁰ recomandă membrilor și aspiranților la statutul de membru al acestei organizații să alinieze bugetele la prioritățile strategice pe termen mediu ale Guvernului și să ia în considerare implementarea proceselor periodice de analiză a cheltuielilor, într-o manieră care să ajute ca prevederile bugetare să fie în conformitate cu programul guvernamental.

Totodată, se recomandă ca evaluarea performanței cheltuielilor să fie o acțiune integrantă a procesului de elaborare a bugetului și să reprezinte un ajutor atât pentru Parlament, în procesul de adoptare a bugetului, cât și pentru populație ca să înțeleagă ce servicii publice sunt de fapt furnizate fiecărui cetățean, la ce standarde de calitate și la ce nivel de eficiență. Analizele cheltuielilor publice ar trebui efectuate într-o manieră sistematică, pentru a aloca fiecărui minister resursele financiare potrivit priorităților.

Obiectiv specific 2.1 Corelarea calendarului de desfășurare a analizei cheltuielilor publice cu calendarul elaborării bugetului

În România, Legea nr.500/2002¹¹, cu modificările și completările ulterioare, stabilește calendarul bugetar, în Capitolul III, Secțiunea a 2-a, în care sunt prevăzute etapele de elaborare a bugetului, de la elaborarea prognozelor indicatorilor macroeconomici până la aprobarea bugetului de către Parlament.

Bunele practici internaționale precum și recomandările transmise în cadrul negocierilor în vederea aderării României la OCDE, se referă la efectuarea de evaluări ale cheltuielilor sau politicilor publice, evaluări care cuprind și analizele cheltuielilor publice, pentru stabilirea unor mecanisme prin care rezultatele analizelor cheltuielilor să poată fi luate în considerare în procesele de luare a deciziilor, atât la nivelul ordonatorilor de credite cât și la nivelul Guvernului¹².

Totodată, se subliniază că, pentru eficiența analizei, este necesară dezvoltarea și punerea în aplicare a cadrului de guvernanță bugetară, în care statele membre și aspirante la statutul de membre ale OCDE ar trebui să se asigure că analiza cheltuielilor publice este parte integrantă a procesului bugetar, în special prin inventarierea periodică a cheltuielilor și reevaluarea alinierii acestora la obiectivele fiscale și prioritățile naționale¹³.

¹⁰ OECD, *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD/LEGAL/0410

¹¹ Legea privind finanțele publice nr.500/2002, cu modificările și completările ulterioare

¹² OECD, *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD/LEGAL/0478

¹³ OECD, *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD/LEGAL/0410 - recomandarea nr. II/8/g

În analiza cheltuielilor publice, trebuie să ținem cont de următoarele etape ale procesului de elaborare a bugetului, prin care legea prevede că:

Până la data de 31 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor înaintează Guvernului limitele de cheltuieli pentru anul bugetar următor, precum și estimările pentru următorii 3 ani, stabilite pe ordonatori principali de credite¹⁴. Până la data de 1 august a fiecărui an, ministrul finanțelor transmite ordonatorilor principali de credite scrisoarea-cadru, care va specifica contextul macroeconomic pe baza căruia vor fi întocmite proiectele de buget, metodologiile de elaborare a acestora, precum și limitele de cheltuieli aprobate de Guvern¹⁵. Până la data de 1 septembrie a fiecărui an, ordonatorii principali de credite depun la Ministerul Finanțelor propunerile pentru proiectul de buget pentru anul următor, cu încadrarea în limitele de cheltuieli și estimările pentru următorii 3 ani¹⁶.

Calendarul unei analize a cheltuielilor publice:

Până la sfârșitul lunii octombrie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor împreună cu instituțiile publice selectate potrivit *Planificării analizelor cheltuielilor publice pentru perioada 2024-2030*, stabilesc tema analizei cheltuielilor.

Până la sfârșitul lunii noiembrie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor elaborează *Memorandumul de aprobare a cadrului și temei analizei cheltuielilor publice* în vederea înaintării acestuia spre aprobare Guvernului. După aprobarea acestuia, se constituie grupurile de lucru, din reprezentanți ai Ministerului Finanțelor și ai instituțiilor publice analizate.

În perioada decembrie - iunie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor împreună cu instituțiile publice analizate elaborează *documentul de diagnoză, fișele de măsuri și Raportul de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice*.

Până la 15 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor elaborează *Memorandumul de aprobare a Raportului de analiză și eficientizarea cheltuielilor publice* și îl înaintează spre aprobare Guvernului.

Până la data de 1 august a fiecărui an, măsurile rezultate în Raportul de analiză a cheltuielilor publice, vor fi aprobate prin Memorandum, pentru a fi prezentate într-un subcapitol al Raportului privind situația macroeconomică pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget și proiecția acesteia în următorii 3 ani, elaborat în baza art.35 alin (2) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare.

Pentru eficiență, analiza cheltuielilor și integrarea rezultatelor acesteia în proiectul de buget trebuie realizate în mod sistematic, într-o modalitate corelată cu calendarul elaborării bugetului, astfel eliminându-se riscul ca analiza să nu fie finalizată la timp sau ca măsurile să nu poată fi luate în considerare la elaborarea bugetului. Acest lucru presupune ca analiza cheltuielilor să înceapă în luna octombrie a fiecărui an și să fie finalizată la finalul lunii mai a anului următor.

¹⁴ Art. 32 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare

¹⁵ Art. 33 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare

¹⁶ Art. 34 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare

Pentru atingerea acestei ținte, în luna iulie a fiecărui an, prin Memorandum, Guvernul trebuie să aprobe măsurile rezultate în urma analizei începută în luna octombrie a anului precedent, pentru ca măsurile să fie avute în vedere la stabilirea limitelor de cheltuieli în vederea elaborării proiectului de buget pentru anul următor, potrivit Legii nr.500/2002.

Astfel, pentru o imagine clară a activităților din cadrul celor două procese, cel al analizei cheltuielilor publice și al elaborării bugetului, ce trebuie să fie corelate prezentăm graficul următor:

		Octombrie	Noiembrie	Decembrie - iunie	15 iulie	01 august	01 septembrie
Calendarul analizei de cheltuieli	Stabilirea temei analizei cheltuielilor						
	Elaborarea Memorandumului de aprobare a cadrului și temei analizei cheltuielilor publice						
	Elaborarea diagnozei, a fișelor de măsuri și a Raportului de analiză						
	Aprobarea de către Guvern a Memorandumului de aprobare a Raportului de analiză și a măsurilor						
	Măsurile rezultate în Raportul de analiză, aprobate prin Memorandum, vor fi integrate în proiectele de buget ale instituțiilor publice analizate						
Calendarul elaborării bugetului	MF înaintează Guvernului limitele de cheltuieli						
	MF transmite OPC scrisoarea-cadru						
	OPC depun la MF propunerile pentru proiectul de buget pentru anul următor						

2.1 Acțiuni și termen de realizare:

- Ministerul Finanțelor, împreună cu instituțiile publice selectate potrivit Planificării analizelor cheltuielilor publice pentru perioada 2024-2030, stabilește cadrul și tema de analiză a cheltuielilor publice pentru exercițiul bugetar viitor.
✓ Termen: 31 octombrie, anual
- Guvernul aprobă prin memorandum: cadrul și tema analizei, instituțiile publice, termenii de referință, și calendarul analizei precum și constituirea grupului de lucru pentru exercițiul bugetar viitor.
✓ Termen: 30 noiembrie, anual
- Ministerul Finanțelor elaborează, de comun acord cu instituțiile publice, documentul de diagnoză, fișele de măsuri și Raportul de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice.
✓ Termen: iunie, anual
- Guvernul aprobă prin memorandum, măsurile cuprinse în Raportul de analiză de eficientizarea cheltuielilor publice, care urmează să fie luate în considerare la elaborarea proiectului de buget pentru anul următor.
✓ Termen: 15 iulie, anual

Obiectiv specific 2.2 Actualizarea metodologiei privind analiza cheltuielilor publice la nivelul Ministerului Finanțelor

Analiza cheltuielilor publice în conceptul actual internațional, este o activitate nouă pentru România, care a necesitat elaborarea unui cadru legal și instituțional, în paralel cu consolidarea capacității administrative.

Astfel, existența unor reglementări clare este imperativă pentru succesul realizării analizei cheltuielilor publice, iar în acest context, în anul 2021, Ministerul Finanțelor a creat cadrul procedural necesar, prin elaborarea procedurii operaționale PO-10.11 "Elaborarea analizelor de eficientizare a cheltuielilor publice pe domenii/sectoare/ programe/acțiuni/instituții publice", aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor nr.1303/2021. Aceasta prezintă activitățile pe etape ale analizei, responsabilitățile, persoanele implicate, formularele și diagrama de proces, de la momentul începerii analizei până la aprobarea de către Guvern, prin memorandum, a Raportului de analiză și eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul analizat.

Pentru etapa de monitorizare a implementării măsurilor de eficientizare a cheltuielilor publice, urmează să se completeze cadrul procedural existent, prin elaborarea unei noi proceduri operaționale.

Pentru informarea detaliată a părților interesate cu privire la analiza cheltuielilor publice, s-a identificat necesitatea elaborării unui ghid practic, complementar procedurii operaționale, sub forma unui *Manual privind procesul de analiză a cheltuielilor publice*, în care să fie prezentată într-o manieră cât mai cuprinzătoare activitatea de analiză a cheltuielilor publice. Experiența internațională relevă importanța standardelor de calitate și a mecanismelor de realizare a analizei cheltuielilor publice care trebuie respectate de toate instituțiile publice implicate atât în analiza cheltuielilor cât și în utilizarea cu încredere a rezultatelor analizelor¹⁷.

2.2 Acțiuni și termen de realizare:

- Ministerul Finanțelor elaborează o procedură operațională de monitorizare a implementării măsurilor rezultate din analiza cheltuielilor.
 - ✓ Termen: iunie 2024
- Ministerul Finanțelor elaborează un Manual privind analiza cheltuielilor publice, care va fi aprobat, prin ordin al ministrului finanțelor.
 - ✓ Termen: septembrie 2024
- Ministerul Finanțelor va dezvolta o aplicație informatică de monitorizare a implementării măsurilor.
 - ✓ Termen: decembrie 2027

¹⁷ OECD, *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD/LEGAL/0478 - recomandarea nr.II/2

OBIECTIV GENERAL 3

Consolidarea rolului analizei cheltuielilor publice, ca instrument de realizare a politicii fiscal-bugetare a Guvernului

Bunele practici și contextul internațional accentuează importanța instituționalizării analizei cheltuielilor publice. Recomandarea nr. II/1 cuprinsă în instrumentul legal OECD/LEGAL/0478¹⁸ se referă la efectuarea de evaluări ale politicilor publice, la nivelul Guvernului țării aderente, acesta urmând să se asigure că *acestea sunt efectuate în mod sistematic și că rezultatele acestora sunt utilizate în procesul decizional în materie de politici bugetare*, pentru care ar trebui să:

a) înființeze structuri care să coordoneze analiza cheltuielilor publice și să ofere consiliere cu privire la cele mai bune practici de promovare a calității și utilizării fondurilor publice;

b) atribuie responsabilități instituționale pentru efectuarea de evaluări a politicilor publice.

Obiectiv specific 3.1

Consolidarea caracterului sistematic al analizei cheltuielilor publice

”Planificarea analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030” (denumită în continuare *Planificarea analizelor*) va asigura caracterul sistematic al procesului de analiză a cheltuielilor publice. Realizarea analizei cheltuielilor într-un mod organizat, în baza unei strategii, conferă predictibilitate și încredere cu privire la rezultatele urmărite prin aceste analize.

Recomandarea nr. III/1 din instrumentul legal OECD/LEGAL/0478¹⁹ face referiri la necesitatea promovării evaluărilor publice, din care fac parte și analizele cheltuielilor, sens în care, statele membre ori aspiranții la statutul de membru al OECD ar trebui să planifice și să gestioneze în mod activ analizele astfel încât acestea să fie elaborate în timp util, să respecte obiectivele vizate, să țină cont de nevoile beneficiarilor și să se asigure că părțile interesate pot avea încredere în rezultate. În special, statele membre ar trebui:

a) să planifice analizele din timp;

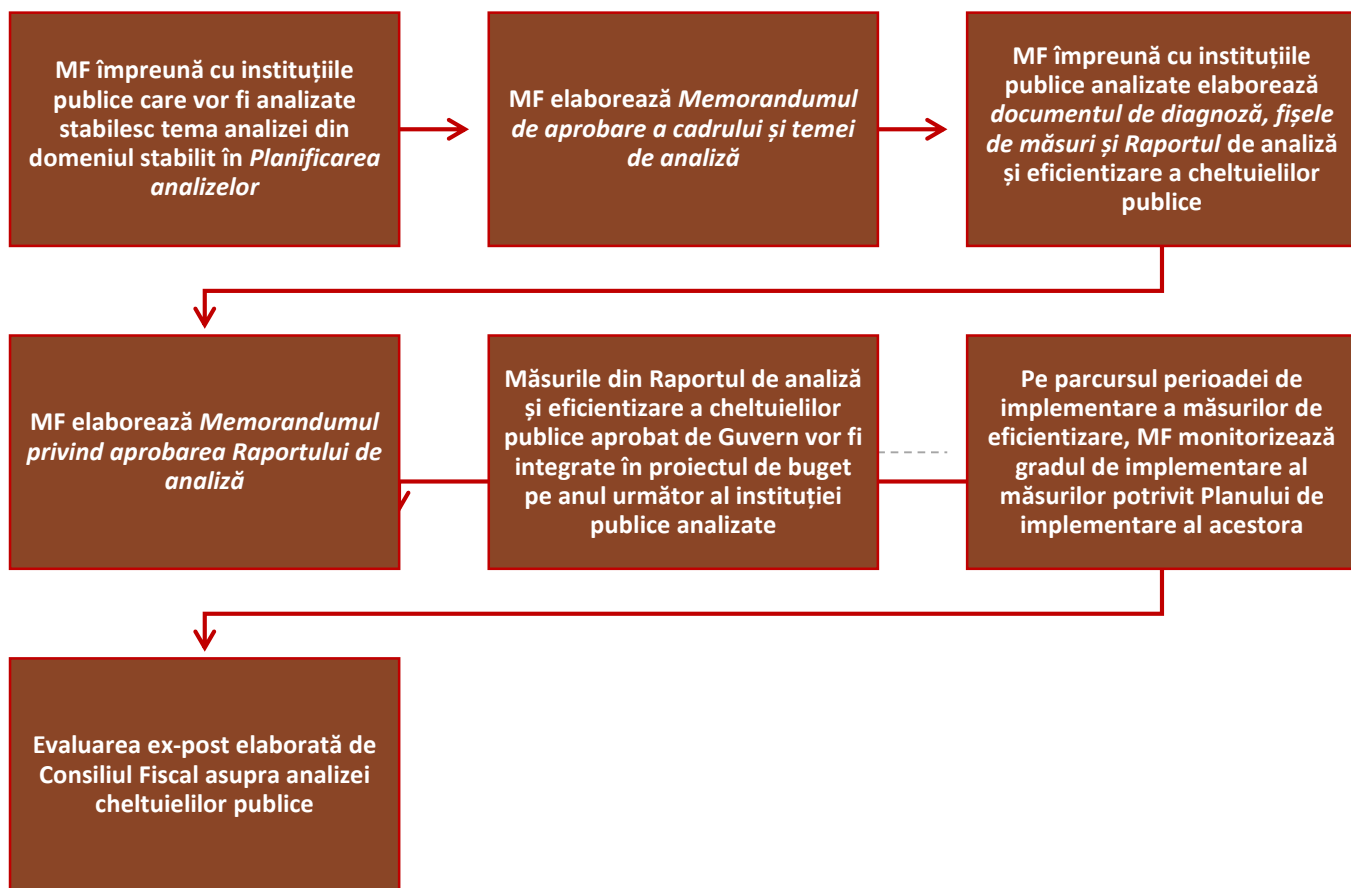
b) să elaboreze și să implementeze rezultatele analizelor adaptate domeniului și nevoilor beneficiarilor;

c) să implice părțile interesate și relevante în procesul de analiză încă de la început, pentru a crea asumarea schimbării și încredere în rezultatele analizei.

¹⁸ OECD, *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD/LEGAL/0478

¹⁹ OECD, *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD/LEGAL/0478

Etapele analizei cheltuielilor publice:



3.1 Acțiuni și termen de realizare:

- Ministerul Finanțelor coordonează realizarea sistematică a analizei cheltuielilor publice potrivit "Planului analizelor cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030".
 - ✓ Termen: permanent

Obiectiv specific 3.2 Asigurarea transparenței activității de analiză a cheltuielilor publice

Pentru ca analiza cheltuielilor publice să aibă un impact optim asupra eficientizării utilizării fondurilor publice, încă din 2016, Comisia Europeană a propus în setul de principii, ca monitorizarea progresului și comunicarea către public a rezultatelor analizei cheltuielilor publice trebuie să fie un proces regulat și transparent²⁰.

OCDE²¹ recomandă ca documentele esențiale elaborate în procesul analizei cheltuielilor publice să fie făcute publice, deopotrivă cu măsurile propuse în baza constatărilor rezultate din analiză. Totodată, recomandarea nr. IV/2 din instrumentul legal OECD/LEGAL/0478²² subliniază furnizarea unui acces ușor la rezultatele analizelor cheltuielilor, atât decidenților cât și publicului larg, prin dezvoltarea unui plan de comunicare prin care să se stabilească modul în care rezultatele evaluărilor cheltuielilor publice vor fi prezentate și comunicate potențialilor săi utilizatori, prin stabilirea canalelor de comunicare, a calendarului comunicării, a formatului și modului de adresare, funcție de auditoriu (utilizatori, beneficiari, public larg).

Succesul analizelor depinde și de vizibilitatea atribuită care i se oferă întregului proces de analiză a cheltuielilor publice, respectiv de modul în care se realizează comunicarea către exterior, de la etapa de lansare a analizei cheltuielilor prin promovarea Memorandumului de aprobare a cadrului și temei analizei, până la sfârșitul perioadei de implementare a măsurilor când se pot constata rezultatele obținute. Este important modul în care sunt prezentate rezultatele analizei cheltuielilor, astfel încât acestea să fie ușor de înțeles, atât de utilizatorii care implementează măsurile rezultate din analize, cât și de beneficiarii măsurilor.

Astfel, comunicarea și diseminarea ar trebui să se bazeze în mod ideal pe un plan care diferențiază audiența și pregătește o comunicare direcționată pentru fiecare public. Produsele de comunicare ar trebui utilizate diferit pentru diferite categorii de public. Pentru experți, ar trebui publicat întregul raport de analiză a cheltuielilor și anexele acestuia, în timp ce, pentru factorii politici și jurnaliști ar putea fi publicat un raport mai scurt, de exemplu, de 10 pagini, care să conțină constatările esențiale, îmbunătățit cu grafică color, sau, chiar este recomandat un comunicat de presă de 2 pagini care conține doar mesajele principale.

²⁰ https://www.consilium.europa.eu/media/23582/eg-15-june-2017_note-on-spending-reviews.pdf (Annex1, pag.13)

²¹ Tryggvadottir, Á. (2022), "OECD Best Practices for Spending Reviews", *OECD Journal on Budgeting*, vol.22/1, <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en> (https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-best-practices-for-spending-reviews_90f9002c-en)

²² OECD, *Recommendation of the Council on Public Policy Evaluation*, OECD/LEGAL/0478

3.2 Acțiuni și termen de realizare:

- Ministerul Finanțelor elaborează un plan de comunicare pentru fiecare analiză, care să cuprindă procesul de analiză a cheltuielilor publice de la etapa de inițiere a procesului până la etapa de monitorizare a implementării măsurilor, în care să se precizeze cum, când și unde se vor disemina informațiile;
 - ✓ Termen: permanent, începând cu 2027
- Ministerul Finanțelor creează pe site-ul propriu, un spațiu (o secțiune) dedicat pentru analiza cheltuielilor, unde să fie afișate/prezentate documentele relevante în procesul de analiză a cheltuielilor publice.
 - ✓ Termen: 30 septembrie 2024

V. PLANUL PENTRU IMPLEMENTAREA STRATEGIEI

Obiectiv	Termen de implementare	Responsabili	Indicatori de realizare
1. Obiectiv general			
Consolidarea capacității administrative a instituțiilor publice pentru realizarea analizei cheltuielilor publice			
1.1 Obiectiv specific: Consolidarea capacității administrative de realizare a analizei a cheltuielilor publice la nivelul Ministerului Finanțelor	Martie 2024	MF	modificarea cadrului normativ relevant
1.2 Obiectiv specific: Perfecționarea personalului din instituțiile publice implicate în analiza cheltuielilor publice	Permanent	MF	Se va realiza o sesiune pe an
2. Obiectiv general			
Întărirea legăturii dintre procesul de analiză a cheltuielilor publice și procesul de elaborare a bugetului			
2.1 Obiectiv specific: Corelarea calendarului de desfășurare a analizei cheltuielilor cu calendarul elaborării bugetului.	Permanent	MF instituțiile publice analizate	Se va realiza la fiecare analiză a cheltuielilor publice
2.2 Obiectiv specific: Actualizarea metodologiei privind analiza cheltuielilor publice la nivelul Ministerului Finanțelor	iunie 2024 septembrie 2024 decembrie 2027	MF	Se vor realiza două documente: Manual și Procedură operațională; Se va realiza o aplicație IT.
3. Obiectiv general			
Consolidarea rolului analizei cheltuielilor publice, ca instrument de realizare a politicii fiscal-bugetare a Guvernului			
3.1 Obiectiv specific: Consolidarea caracterului sistematic al analizei cheltuielilor publice	-permanent	MF	Se vor realiza câte două Memorandumuri aprobate de Guvern pentru fiecare analiză a cheltuielilor
3.2 Obiectiv specific: Asigurarea transparenței activității de analiză a cheltuielilor publice	- începând cu 2027 - permanent; - din sept. 2024 - spațiu pe pagina de internet a MF.	MF	Se va elabora un plan de comunicare; Se va crea spațiu pe pagina de internet a MF.

VI. MONITORIZAREA ȘI RAPORTAREA IMPLEMENTĂRII STRATEGIEI

Obiectivele propuse prin prezenta Strategie vin să răspundă la provocările financiar-bugetare cu care România se confruntă în perioada actuală, cooptând în realizarea ei toți factorii de răspundere ai administrației publice.

Implementarea Strategiei se realizează sub autoritatea Guvernului și în coordonarea Ministerului Finanțelor.

Monitorizarea implementării Strategiei

Prin procesul de monitorizare se urmărește progresul în implementarea Strategiei, colectarea informațiilor, identificarea problemelor apărute pe parcursul implementării acesteia, precum și a soluțiilor aferente și dacă este cazul, formularea de măsuri în vederea actualizării Planului Strategiei.

Raportarea implementării Strategiei

Pe durata Strategiei, Ministerul Finanțelor elaborează un *Raport intermediar* privind stadiul implementării acesteia pe care-l prezintă Guvernului, în luna decembrie 2027.

Scopul *Raportului intermediar* este acela de a informa Guvernul cu privire la realizarea obiectivelor generale și specifice și totodată, în funcție de necesități, de a propune modificări ale *Planificării analizelor cheltuielilor publice*, ori a Planului sau activităților Strategiei, în funcție de rezultatele obținute până în acel moment.

În luna iunie 2030, Ministerul Finanțelor, în cooperare cu instituțiile publice implicate în analiza cheltuielilor publice, realizează și redactează *Raportul final* privind implementarea Strategiei pe care-l prezintă Guvernului cu scopul evaluării rezultatelor obținute, comparării lor cu cele planificate, și respectiv de a identifica problemele care trebuie soluționate în cadrul administrației publice după implementarea *Strategiei analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2024 - 2030*.