



# **Gestionarea Fondului de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova: Studiu de evaluare**

---

Eugen Hristev

Vitalie Iovița

*Chișinău, iulie 2013*

Acest material a fost realizat în cadrul proiectului „*Sporirea transparenței și a controlului public în gestionarea Fondului de Rezervă al Guvernului*”, implementat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT (Moldova), cu suportul financiar al Fundației Soros Moldova.

Autori: Eugen Hristev, Vitalie Iovița

Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT)  
str. Alecsandri 97, Chișinău MD-2012, Republica Moldova  
tel. +373 22213494  
fax + 373 22212992  
e-mail: [adept@e-democracy.md](mailto:adept@e-democracy.md)  
[www.e-democracy.md](http://www.e-democracy.md)

Chișinău, iulie 2013

©

Toate drepturile sunt rezervate Asociației pentru Democrație Participativă (ADEPT). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros Moldova sau al partenerilor acesteia. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea Asociației pentru Democrație Participativă.

## CUPRINS

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SUMAR EXECUTIV .....                                                                                        | 6  |
| INTRODUCERE .....                                                                                           | 8  |
| 1. CONTEXTUL CONCEPTUAL: FONDUL DE REZERVĂ ÎN CADRUL DE CHELTUIELI BUDGETARE. ROLUL ȘI LOCUL ACESTUIA. .... | 9  |
| 2. EXAMINAREA EXPERIENȚEI ALTOR STATE .....                                                                 | 12 |
| 3. ANALIZA CADRULUI LEGAL ȘI NORMATIV AL REPUBLICII MOLDOVA.....                                            | 16 |
| 4. ANALIZA ÎN DINAMICĂ A CHELTUIELILOR FONDULUI DE REZERVĂ PE PRINCIPALELE CATEGORII ȘI INSTITUȚII .....    | 21 |
| 5. ANALIZA FONDULUI DE REZERVĂ ÎN ANUL 2012 .....                                                           | 27 |
| CONCLUZII .....                                                                                             | 34 |
| RECOMANDĂRI PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA CADRULUI LEGISLATIV ȘI NORMATIV .....                                      | 35 |
| BIBLIOGRAFIE .....                                                                                          | 36 |
| ANEXE .....                                                                                                 | 38 |

## Lista figurilor

|                                                                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. Cota Fondului de Rezervă al Republicii Moldova și a României în totalul cheltuielilor de stat în anii 2008-2012                       | 13 |
| Figura 2. Distribuirea resurselor Fondului de Rezervă în Republica Moldova și România pe categorii de instituții în anii 2008-2012              | 14 |
| Figura 3. Dinamica bugetului aprobat și executat al Fondului de Rezervă pentru anii 2008-2013                                                   | 21 |
| Figura 4. Distribuția mijloacelor alocate din Fondul de Rezervă per numărul anual de hotărâri de Guvern aprobate în anii 2008-2012              | 22 |
| Figura 5. Mărimea Fondului de Rezervă comparativ cu alte cheltuieli pe programe în anul 2012                                                    | 22 |
| Figura 6. Dinamica bugetului Fondului de Rezervă alocat și cota lui în total buget de stat                                                      | 23 |
| Figura 7. Structura în dinamică valorică și procentuală a utilizării mijloacelor FR pe categorii de cheltuieli                                  | 24 |
| Figura 8. Distribuirea geografică a Fondului de Rezervă pe raioane și localități - total pe anii 2008-2012                                      | 25 |
| Figura 9. Distribuirea lunară a numărului de hotărâri de Guvern emise și sumelor respective alocate                                             | 27 |
| Figura 10. Distribuirea resurselor Fondului de Rezervă pe instituții în anul 2012                                                               | 28 |
| Figura 11. Structura pe categorii a cheltuielilor din Fondul de Rezervă în anul 2012                                                            | 29 |
| Figura 12. Distribuirea hotărârilor de Guvern conform principiului "previzibile/ imprevizibile" după numărul de HG și valoarea lor în anul 2012 | 30 |
| Figura 13. Distribuirea hotărârilor de Guvern adoptate după principiul "incluse/neincluse" în agenda ședinței Guvernului în anul 2012           | 31 |

## Lista Anexelor

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Anexa 1. Dinamica bugetului aprobat și executat al Fondului de Rezervă .....                              | 38 |
| Anexa 2. Dinamica bugetului executat al Fondului de Rezervă în anii 2008-2012 pe categorii de cheltuieli. | 39 |
| Anexa 3. Analiza distribuirii resurselor Fondului de Rezervă pe instituții în anii 2008-2012 .....        | 41 |
| Anexa 4. Distribuirea resurselor Fondului de Rezervă pe Autorități Publice Centrale și Locale .....       | 43 |
| Anexa 5. Schema generală de submitere - aprobare a solicitărilor de finanțate din Fondul de Rezervă ..... | 44 |

## Abrevieri utilizate

**APL** – Autorități Publice Locale

**BISCSP** (ICPAS) – Boardul Internațional pentru Standardele de Contabilitate în Sectorul Public

**CEDO** – Curtea Europeană a Drepturilor Omului

**FISM** – Fondul de Investiții Sociale din Republica Moldova

**FEN** – Fondul Ecologic Național

**FMI** – Fondul Monetar Internațional

**FR** – Fondul de Rezervă

**HG** – Hotărâri de Guvern publicate în Monitorul Oficial cu privire la Fondul de Rezervă

**IMM** – Întreprinderi mici și mijlocii

**MDRC** – Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor

**ME** – Ministerul Economiei al Republicii Moldova

**MF** – Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova

**MMPSF** – Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova

**MS** – Ministerul Sănătății al Republicii Moldova

**RM** – Republica Moldova

## Sumar executiv

Noile principii de transparență și cerințe față de procedurile de prezentare și aprobare a hotărârilor privind utilizarea banilor publici (inclusiv din Fondul de Rezervă) au o istorie de doar câțiva ani, scoțând în evidență importanța unei analize pertinente a experienței recente și introducerea măsurilor corective în baza acesteia și a celei din statele cu o tradiție bogată în domeniu bugetar-fiscal.

Scopul prezentului studiu este de a elucida, pe exemplul Fondului de Rezervă al Guvernului, unele aspecte de management al finanțelor publice, care pot fi perfecționate începând cu partea conceptuală, stipulată în legislația corespunzătoare, și pînă la executarea în practică a prevederilor acesteia.

Reieșind din conceptele general acceptate de instituțiile internaționale de profil și analizînd scopurile de formare și modelele de administrare a diverselor fonduri, putem concluda că există o vastă experiență în ce privește definirea și monitorizarea utilizării fondurilor speciale de către instituțiile statului, care ne permit, prin stabilirea de obiective specifice, optimizarea și eficientizarea utilizării resurselor și așa limitate de care dispunem.

Pornind de la obiectivele și modul de administrare a Fondului de Rezervă și comparînd cu definiția unor astfel de fonduri în practica internațională, ajungem la concluzia că, în forma lui actuală, Fondul de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova este un „atavism” al procesului și sistemului bugetar moștenit din trecut, neadaptat la noile cerințe de transparență și practicile avansate în administrarea bugetară. În forma lui actuală și cu mandatul legal stabilit, Fondul de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova nu mai poate satisface necesitățile crescînde pe întreaga gamă de direcții stabilite de regulamentul în vigoare.

În Republica Moldova Fondul de Rezervă al Guvernului nu este altceva decît un fond mixt, care include atît aspecte de intervenție în caz de calamități naturale și accidente cît și aspecte de rezervă bugetară – pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar.

Examinarea practicilor bugetare ale diferitor state, atît a celor din Europa de Sud-Est (Bulgaria și România), precum și a statelor membre ale OECD, denotă o varietate de scopuri și motivații pentru crearea, menținerea și justificarea unor fonduri de rezervă și similare lor, pentru diminuarea unor efecte negative sociale și economice.

În legislația statelor cu o mai lungă tradiție bugetară există o delimitare clară între fondurile destinate evenimentelor *neprevăzute* și cele pentru cazuri *imprevizibile*.

Studierea detaliată a acestor practici și evidențierea părților pozitive și negative în fiecare caz aparte este o sarcină necesară pentru a perfecționa cadrul legal existent în Republica Moldova la acest capitol.

Analizînd utilizarea mijloacelor din Fondul de Rezervă în anul 2012 comparativ cu anii precedenți, în urma îmbunătățirii procesului de monitorizare a utilizării banilor publici, inclusiv a criticilor aduse, observăm că au fost făcute unele îmbunătățiri la capitolul cheltuieli, fiind eliminate astfel de cheltuieli „neprevăzute” precum: cheltuieli „confidențiale”, acoperirea cheltuielilor ce țin de achitarea serviciilor comunale, exploatarea clădirii și impozitelor de stat ale Întreprinderii de Stat „Cantina Căminarilor de Stat” (2011), acoperirea cheltuielilor de tratament peste hotare, ajutorul financiar acordat asociațiilor obștești.

Cu toate acestea, s-a păstrat practica de utilizare a mijloacelor bănești pentru acțiuni ușor prognozabile, precum: manifestările cultural-artistice din Piața Marii Adunări Naționale, care au avut loc la 27 august 2012, plata premiilor naționale de stat și speciale, cheltuieli de deplasare (transport, cazare), mai ales pentru activități planificate anuale de importanță majoră la nivel internațional.

În aspect de transparență a utilizării banilor publici din Fondul de Rezervă, analiza pe anul 2012 arată o îmbunătățire a practicilor de alocare a fondurilor date în comparație cu anul 2011 prin lipsa hotărîrilor de guvern confidențiale și eliminarea sau micșorarea cheltuielilor vădit nespecifice obiectivelor fondului. Principalele concluzii ale cercetării sunt:

1. În baza analizei efectuate și a privirii generale asupra rolului unui astfel de fond în sistemul bugetar, putem spune că este necesară perfecționarea, în plan legislativ și normativ, a practicilor de formare și administrare a Fondului de Rezervă pentru racordarea acestora la noile realități și la practicile internaționale dezvoltate.
2. În plan administrativ, se cere o îngustare a obiectivelor ce pot fi finanțate din Fondul de Rezervă, obținîndu-se astfel o raționalizare a utilizării fondurilor publice, și garantarea acoperirii integrale a domeniilor enumerate în caz de necesitate.
3. În plan instituțional, se observă o lipsă de criterii de performanță în utilizarea rezervelor alocate, chiar și în cazuri legate de compensarea daunelor produse de calamități naturale.
4. În plan procedural, poate fi observată lipsa unei scheme clare și transparente de înaintare a solicitărilor de finanțare și modul de aprobare a lor. Necesitatea adoptării unei astfel de proceduri este imperativă.
5. Lista de activități și domeniile de finanțare din Fondul de Rezervă este prea mare și vag delimitată pentru a putea avea un set de criterii clare de evaluare a eficienței cheltuielilor din Fondul de Rezervă.

Fondul de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova, deși are o reglementare legală complexă în câteva acte legislative, necesită o reglementare mai concretă, ținîndu-se cont de natura și destinația acestui fond și de cele mai bune practici internaționale.

## Introducere

Începînd cu Legea privind accesul la informație (2000), pașii întreprinși în ultimii ani pentru sporirea transparenței și responsabilității actului guvernamental au fost conturați de Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008 și transpuși în Hotărîrea Guvernului nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239. Chiar dacă decalajul în timp pentru implementarea legii date (circa 15 luni) care a constat în elaborarea și aprobarea Regulamentului cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul decizional pare a fi unul nejustificat de mare, acesta poate fi explicat prin intervenirea evenimentelor politice din această perioadă.

Astfel, putem afirma că noile principii de transparență și cerințe față de procedurile de prezentare și aprobare a hotărîrilor privind utilizarea banilor publici (inclusiv din Fondul de Rezervă) au o istorie relativ scurtă (maxim 3 ani), accentuînd importanța unei analize pertinente a experienței recente și introducerii măsurilor corective în baza acestora și a celei din statele cu o tradiție bogată în domeniu bugetar-fiscal.

În același timp, o privire fugitivă asupra mecanismului stipulat în Regulamentul aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 96, și a practicii de implementare în cazul Fondului de Rezervă denotă faptul că o adevărată transparență se obține prin respectarea întregului proces de-a lungul lanțului decizional și deseori constă din lucruri mărunte, care, la prima vedere, pot fi interpretate ambiguu sau neglijate. Eșuarea pe unul din elementele de asigurare a transparenței de-a lungul lanțului decizional duce la distorsionarea principiilor și a mecanismului de control asupra eficienței utilizării fondurilor respective, care, la rîndul său, se materializează prin apariția zonelor gri în managementul banilor publici. Reacția ex-post asupra verificării corectitudinii și, mai ales, a eficienței utilizării fondurilor date implică, deseori, costuri sporite comparativ cu abordarea ex-ante în stabilirea obiectivelor clare și a indicatorilor de performanță.

Scopul prezentului studiu este de a elucida, pe exemplul Fondului de Rezervă al Guvernului, unele aspecte de management al finanțelor publice, care pot fi perfecționate începînd cu partea conceptuală, stipulată în legislația corespunzătoare, și pînă la executarea în practică a prevederilor acesteia.

Selectarea obiectului de studiu, parțial, se datorează faptului că Fondul de Rezervă prezintă un interes sporit grație vizibilității sale și atenției sporite din partea mass-media și a factorilor politici. În același timp, acesta reprezintă o parte a bugetului, care are reglementări specifice legislative și normative, ceea ce face posibilă o analiză mai detaliată a practicilor existente de administrare a acestuia. Nu în ultimul rînd, putem spune că gradul de transparență în utilizarea fondului dat poate fi considerat mai mare, comparativ cu alte capitole de cheltuieli și programe finanțate din bugetul de stat, ceea ce face accesul la informația de bază mai facil pentru cercetare și analiză.



## 1. Contextul Conceptual: Fondul de Rezervă în cadrul de cheltuieli bugetare. Rolul și locul acestuia.

Ca și majoritatea proceselor din societatea noastră, aflată în tranziție, sistemul bugetar este și el într-o continuă dinamică, suportînd schimbări, odată cu acumularea de noi experiențe și practici, dar și în urma înțelegerii mai profunde a mecanismelor de administrare, pe care am fost nevoiți să le însușim din mers.

În această ordine de idei, putem înscrie și crearea Fondului de Rezervă în mai 1996 prin Legea nr. 847 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, care justifică utilizarea mijloacelor din acest fond „pentru finanțarea unor acțiuni sau sarcini noi”. Ținînd cont de circumstanțele extrem de volatile din acel timp, probabil, o astfel de abordare era justificată, prin elementul de „nou” fiind subînțelese, de cele mai multe ori, lucruri ce nu puteau fi prevăzute sau planificate. Acest sens, de „imprevizibilitate” a circumstanțelor, a fost detaliat peste mai bine de un an, în 1997, în Legea Nr. 1228, prin care s-a aprobat regulamentul privind utilizarea mijloacelor Fondului de Rezervă, unde s-a inclus o listă de „cheltuieli și acțiuni” ce nu sunt prevăzute în bugetul de stat. Chiar dacă lista acestor acțiuni a fost concretizată să reflecte gradul de *incertitudine* în cazuri de calamități naturale, alegeri anticipate etc., iar în unele cazuri, unde aceasta era mai puțin evident (ex: acordarea ajutorului material unic persoanelor defavorizate și unor asociații obștești (*prevedere completată în 2002*); distribuirea ajutoarelor umanitare) s-a inclus sintagma „în cazuri excepționale”. Totuși, unele categorii de cheltuieli nu poartă caracterul de *imprevizibil* (cum ar fi deplasările cu scopul participării la conferințe, întruniri internaționale, care de obicei se pregătesc cu mult timp înainte). Acum putem doar specula privind motivele de includere a unei liste largi cu posibilitate vastă de interpretare a necesității unor cheltuieli, acestea fiind atît de ordin politico-clientelar, cît și dictate de evenimentele timpului. Dar nu putem exclude nici păstrarea unei flexibilități, în caz de necesitate, dat fiind cadrul rigid, atît legislativ și normativ, cît și de practică birocratică de reacționare promptă în cazuri neprevăzute. Acesta, probabil, a fost motivul includerii unor prevederi și categorii de cheltuieli ce pot fi perfect planificate și incluse în bugetul de stat în responsabilitatea și administrarea instituțiilor respective. Cert este că această formulă de formare și administrare a Fondului de Rezervă s-a păstrat pînă în prezent.

Literatura de specialitate nu conține o definiție univocă a termenului de *Fond de Rezervă* în contextul sistemului și procesului bugetar, ci mai degrabă se axează pe practicile bugetare din diverse țări pentru a determina scopul și metodele de aplicare a resurselor bugetare acumulate în fonduri speciale.

În același timp, totuși, putem da câteva repere în ce privește esența noțiunilor stabilite în clasificarea tranzacțiilor bugetar-fiscale (și aici e important de menționat și partea de asigurare cu surse de acoperire), cît și bunele practici și principii bugetare de bază, definite în Manualul Fondului Monetar Internațional privind Transparența Fiscală, care denotă esența și motivația creării unor astfel de fonduri, chiar dacă poartă denumiri diferite în diverse sisteme bugetare.

Pornind de la definițiile și clasificările Manualului FMI de statistică a finanțelor publice (*Government Finance Statistics Manual*, IMF 2001), termenul de fonduri extrabugetare, la modul general, FMI îl atribuie la tranzacțiile cu banii publici ce nu sunt incluse în prezentarea și dezbateră proiectului bugetului anual, prin aceasta evitându-se examinarea minuțioasă la care este supusă legea bugetului anual.

În acest context, putem afirma că Fondul de Rezervă, chiar dacă, formal, este inclus în proiectul de buget, prezentat pentru aprobare în Parlament, prin practica și formulele de utilizare și-a păstrat natura tranzacțiilor pe care FMI le atribuie la fonduri extrabugetare. Astfel putem face distincție între **modul de formare a fondului**, care se include în bugetul de stat, și **modul de executare a lui**, care își are caracteristicile distincte față de alte fonduri bugetare administrate de instituțiile de stat, executori de bugete, conform planurilor de finanțare aprobate.

Un alt aspect al Fondului de Rezervă este accentul pe **caracterul obligațiunilor noi** apărute ca rezultat al unor factori imprevizibili (*force major*) sau greu de planificat.

Astfel, Bordul Internațional pentru Standardele de Contabilitate în Sectorul Public (IPSAS) definește *obligațiunile imprevizibile drept cele survenite de pe urma evenimentelor din trecut, a căror existență sau apariție poate fi confirmată doar de coincidența a unui sau mai multor factori și evenimente, care parțial sau integral sunt în afara controlului entității guvernamentale.*

Manualul FMI privind Transparența Fiscală (2007), în acest context, prevede **categorii de obligațiuni imprevizibile explicite și implicite**. Cele explicite se referă la obligațiuni stabilite prin lege (ex: obligațiuni la plata indemnizațiilor, a căror număr nu poate fi știut din timp), iar cele implicite se referă la obligațiuni de ordin moral, care presupun o responsabilitate a guvernului, chiar dacă aceasta nu este prevăzută expres de legislație (ex: obligațiuni apărute în rezultatul unor calamități naturale etc.)

În același timp, pentru o mai bună înțelegere a naturii diverselor fonduri instituite în țări cu tradiții și sisteme bugetare avansate putem constata următoarele clasificări:

### 1. În funcție de modul de adoptare a lor

- a. Fonduri bugetare (care fac parte din bugetul de stat)
- b. Fonduri extrabugetare (care nu fac parte din bugetul de stat)

### 2. În funcție de obiective

- a. **Fonduri de (rezervă) urgență** (*contingency funds*) – (pentru compensarea pagubelor materiale survenite ca rezultat al calamităților naturale; și alte evenimente neprevăzute)
- a. **Fonduri de dezvoltare** – (pentru programe de mediu, sociale, sectoriale etc.)
- b. **Fonduri de stabilizare** (*rainy days funds*) – (pentru atenuarea unor efecte economice negative)
- c. **Fonduri de economii (rezervă)** – (pentru acumularea de rezerve financiare destinate generațiilor viitoare)
- d. **Alte fonduri extrabugetare** – (pentru administrarea granturilor și donațiilor; pentru plata datoriilor etc)

### 3. În funcție de sursele de finanțare

- a. Fonduri din taxe speciale
- b. Transferuri de la bugetul de stat
- c. Fonduri din privatizare și alte active de stat
- d. Împrumuturi
- e. Granturi și donații

#### **4. În funcție de responsabilitatea instituțională**

- a. Administrate de Ministerul Finanțelor
- b. Administrate de ministerele și instituțiile responsabile din Guvern
- c. Administrate de agenții independente

#### **Concluzii:**

- Reieșind din conceptele general acceptate de instituțiile internaționale de profil și analizând scopurile de formare și modelele de administrare ale diverselor fonduri, putem concluda că există o vastă experiență în ce privește definirea și monitorizarea utilizării fondurilor speciale de către instituțiile statului, care ne permit prin stabilirea de obiective specifice optimizarea și eficientizarea utilizării resurselor și așa limitate de care dispunem;
- Pornind de la obiectivele și modul de administrare ale Fondului de Rezervă și comparându-le cu definiția unor astfel de fonduri în practica internațională, ajungem la concluzia că, în forma lui actuală, Fondul de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova este un „atavism” al sistemului bugetar moștenit din trecut, neadaptat la noile cerințe de transparență și practicile avansate în administrarea bugetară. Pe cât de mult Fondul de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova se încadrează în tradiția fondurilor de urgență sau a fondurilor de stabilizare, vom analiza în Capitolul 2 „Examinarea experiențelor altor state”.
- În forma lui actuală și cu mandatul legal stabilit, Fondul de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova nu mai poate satisface necesitățile crescânde pe întreg segmentul de direcții stabilite de regulamentul în vigoare.

## 2. Examinarea experienței altor state

În contextul expunerii conceptuale a varietăților de fonduri, obiectivelor și practicilor de administrare ale acestora, putem face distincție dintre experiența țărilor cu o legislație dezvoltată în acest sens și a țărilor în tranziție, cum ar fi Bulgaria și România, care fac parte din Uniunea Europeană, dar au o experiență relativ mică, transpusă în legislația și mai ales în practica bugetară. Ultimele mai au unele reminiscențe ale vechilor practici, care se aseamănă mult cu cele pe care le mai avem și în Republica Moldova, inclusiv și denumirea de *fond de rezervă*, în cazul României.

Astfel, Art. 30 al Legii nr. 500/2002 din România privind finanțele publice prevede existența a două fonduri, ce sunt la dispoziția Guvernului: **Fondul de Rezervă Bugetară** (pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar) și **Fondul de Intervenție** (pentru finanțarea unor acțiuni urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate). Ultimul poate fi majorat din Fondul de Rezervă în funcție de necesitate prin prevederile aceluiași articol la p. 5.

Putem afirma că, în cazul României, se atestă o schimbare către delimitarea fondurilor destinate acoperirii unor cheltuieli legate de calamități naturale (Fondul de Intervenție), ca fiind un factor imprevizibil, sau cel puțin în afara controlului direct al Guvernului.

Dacă facem abstracție de valorile absolute ale bugetelor fondurilor din România și Republica Moldova, la nivel de pondere din total cheltuieli bugetare, observăm că marja de cheltuieli discreționare pe care o are Guvernul Republicii Moldova este cu mult mai mică (0.22% în 2012) comparativ cu cea din România în anii precedenți (aceasta s-a diminuat de la 2.1% în 2008 la 0.22% în 2012, egalându-se la acest capitol cu cel din Republica Moldova), fapt ce poate fi considerat pozitiv, lăsînd o fereastră mai mică pentru potențialele decizii discreționare. Nu excludem, că în cazul României este un rezultat al recomandărilor anterioare ale Curții de Conturi din România, care în raportul său de audit din 2009 menționa *„lipsa criteriilor clare de acordare pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute și de ușurința cu care hotărârile de Guvern de alocare au fost aprobate. În mod normal, Fondul ar trebui să acumuleze sume pentru perioadele mai dificile pentru a constitui o rezervă reală de ieșire din aceste situații grele, să se apeleze la ele doar în ultimă instanță și numai în condițiile în care au fost epuizate toate celelalte căi de finanțare ale unui obiectiv/acțiune”*. Concluzii similare pot fi citite și în rapoartele Curții de Conturi din Republica Moldova pe parcursul ultimilor ani (Boxa nr. 1)

**Boxa nr. 1: Recomandările și obiecțiile Curții de Conturi din R. Moldova (extrase din rapoartele anuale „Asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public”) privind utilizarea Fondului de Rezervă:**

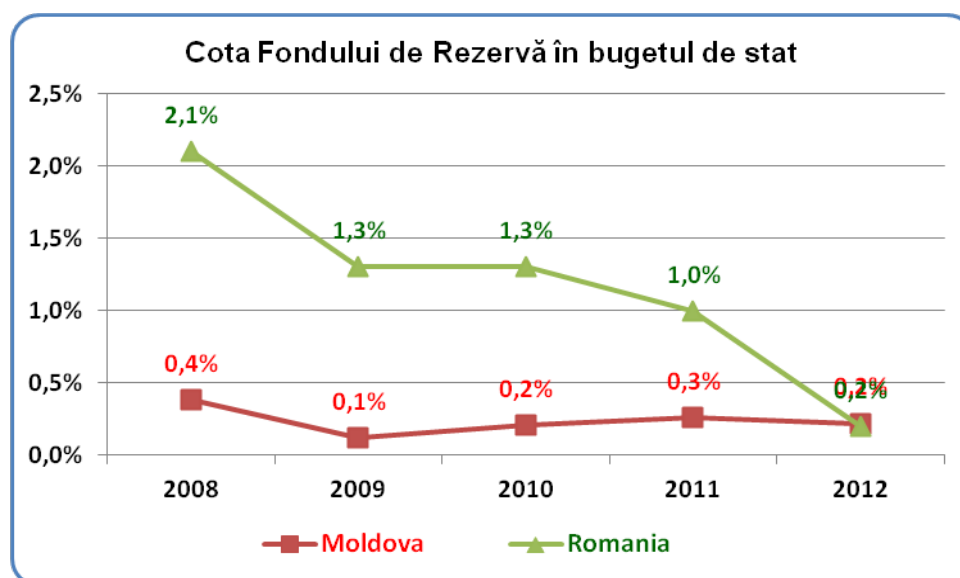
**(I)...** „Direcțiile de repartizare a mijloacelor fondului de rezervă al Guvernului denotă, în unele cazuri, atît neconformitatea utilizării acestora, cît și capacitățile reduse ale unor executori de buget de planificare a cheltuielilor. Deși Regulamentul aprobat prin Legea nr. 1228-XIII din 27.06.1997 prevede destinații concrete pentru mijloacele fondului de rezervă al Guvernului, s-a relevat alocarea mijloacelor ce nu corespund destinațiilor stabilite în sumă de 18,9 mil. lei. Unele din aceste cheltuieli urmau a fi planificate regulamentar, prin prisma devizelor de cheltuieli ale executorilor de buget.” (2011)

**(II)...** „La aspectul ce ține de alocarea mijloacelor Fondului de rezervă al Guvernului, pe parcursul anului 2010, cu toate că MF a avizat negativ Hotărârile Guvernului, a continuat practica alocării unor mijloace contrar prevederilor Regulamentului privind utilizarea mijloacelor Fondului de rezervă al Guvernului.” (2010)

**(III)...** „Auditul relevă alocarea mijloacelor ce nu corespund destinațiilor concrete stabilite regulamentar pentru utilizarea mijloacelor Fondului de rezervă al Guvernului în sumă totală de 9,7 mil.lei și nerestituirea la finele anului a mijloacelor alocate, dar rămase nevalorificate de unii beneficiari, în sumă totală de 693,9 mii lei.” (2009)

Chiar dacă cota Fondului de Rezervă (Figura 1) în totalul cheltuielilor bugetului de stat în România în 2012 a atins nivelul de 0.22%, diminuându-se de circa 10 ori comparativ cu anii precedenți, ponderea cheltuielilor Fondului de Rezervă în Republica Moldova este mai mică, luându-se în considerație că în România mai există și Fondul de Intervenție (care acoperă o parte din categoriile Fondului de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova la capitolul calamități și situații excepționale).

Figura 5. Cota Fondului de Rezervă al Republicii Moldova și a României în totalul cheltuielilor de stat în anii 2008-2012

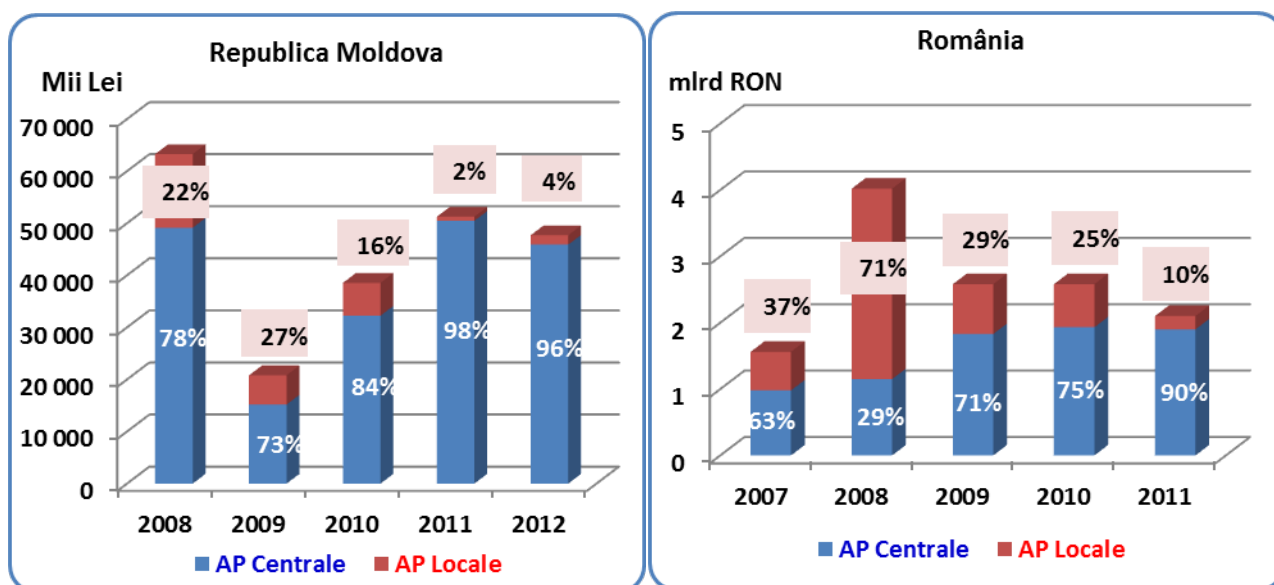


Prin urmare, în Republica Moldova Fondul de Rezervă al Guvernului nu este altceva decât un fond mixt, care include atât aspecte de intervenție în caz de calamități naturale și accidente, cât și aspecte de rezervă bugetară – pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. În aspect de concretizare a definițiilor, Fondul de Rezervă în România se referă mai mult la acoperirea cheltuielilor *neprevăzute* pe parcursul anului bugetar, făcându-se distincție la nivel semantic cu elementele ce țin de *imprevizibilitatea* factorilor de calamități naturale.

În același timp, unele studii și instituții internaționale de profil cum ar fi FMI arată o variație de pînă la 3% din total cheltuieli bugetare, care pot fi atribuite la Fondul de Rezervă sau alte fonduri similare.

O diferențiere la nivel de proporție între fondurile alocate la nivel central și local poate fi observată la o analiză comparativă a practicilor de alocare a resurselor din fondurile de rezervă în Republica Moldova și România. Astfel, se atestă o pondere mult mai mare de cheltuieli efectuate la nivel local în România, chiar dacă trendul este în scădere în ultimii ani (Figura 2) exact ca și în Republica Moldova.

Figura 6. Distribuirea resurselor Fondului de Rezervă în Republica Moldova și România pe categorii de instituții în anii 2008-2012



În Bulgaria, bugetul de asemenea include așa-numitele fonduri de rezervă, care constituie însă o pondere mult mai mare – circa 0.4% din PIB. Practica bugetării în această țară a avansat prin delimitarea acestor fonduri pe programe, cum ar fi cele sociale și de sănătate, menite să acopere deficitele în aceste domenii în caz de necesitate. Totodată, aceste fonduri fac parte din rezerva de circa 456 mil euro alocată pentru cheltuieli urgente și/sau neprevăzute.

Un studiu al FMI privind rolul instituțiilor bugetare în consolidarea fiscală în țările din sud-estul Europei recomandă țărilor din regiune o mai bună definire a criteriilor de cheltuieli din fondurile de urgență (*contingency*, sau de rezervă în cazul Republicii Moldova) și aranjamente mai explicite în cazul luării deciziilor relevante pentru a diminua comportamentul oportunist al politicianilor în asemenea cazuri.

În statele OECD pe larg este răspândită practica bugetară ex-ante și crearea fondurilor de urgență (*contingency*), prin care se recunosc avantajele alocării resurselor curente pentru eventualele cheltuieli legate de calamități și situații excepționale și pentru redresarea situației social-economice. În același timp, în cazurile când credibilitatea politică este foarte joasă, se recomandă introducerea unei separări între factorii de decizie politici și fondurile de rezervă, exemplu elocvent în caz de calamități naturale fiind introducerea asigurării obligatorii a proprietăților și transferul riscurilor către o autoritate guvernamentală independentă de asigurare a unor riscuri de calamități ce va administra aceste fonduri de despăgubiri.

În SUA și Marea Britanie, țări cu experiență mare în domeniile bugetar-fiscale și cu legislație sofisticată în aceste domenii, au prevederi de constituire a fondurilor pentru diminuarea situațiilor excepționale legate de calamități naturale, dar și a fondurilor pentru remedierea anumitor

fenomene economice adverse, care poartă o denumire generică de „rainy days funds” (la nivel de state și localități în SUA) și *Treasury’s Resource Accounts*, introduse din 1993 în cazul Marii Britanii.

#### **Concluzii:**

- Examinarea practicilor bugetare ale diferitor state, atât a celor din Europa de Sud-Est (Bulgaria și România), precum și a statelor membre ale OECD, denotă o varietate de scopuri și motivații pentru crearea, menținerea și justificarea unor fonduri de rezervă și similare lor, pentru diminuarea unor efecte negative sociale și economice.
- În legislația statelor cu o mai lungă tradiție bugetară există o clară delimitare între fondurile destinate evenimentelor *neprevăzute* și cele pentru cazuri *imprevizibile*.
- Studiarea amănunțită a acestor practici și evidențierea părților pozitive și negative în fiecare caz aparte este o sarcină necesară pentru a perfecționa cadrul legal existent în Republica Moldova la acest capitol.

### 3. Analiza cadrului legal și normativ al Republicii Moldova

Fondul de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova, fiind parte a finanțelor publice ale statului, este reglementat în principal de Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96<sup>1</sup> și Legea nr. 1228-XIII din 27.06.97 despre Regulamentul privind utilizarea mijloacelor Fondului de Rezervă al Guvernului<sup>2</sup>. Deși în această problemă urmează de pornit de la prevederile Constituției Republicii Moldova privind sistemul bugetar și bugetul public național.

Conform art. 130 și 131 din Constituția Republicii Moldova, „formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate *prin lege*”. Respectiv bugetul public național cuprinde bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele raioanelor, orașelor și satelor. Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În caz de formare a fondului extrabugetar, acesta este prezentat spre aprobare Parlamentului. *Prin urmare nici o cheltuială bugetară nu poate fi efectuată în afara legii, adică fără aprobarea Parlamentului.*

Conform art. 22 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847-XIII din 24.05.96 este stabilit „fondul de rezervă”, și nu „fondul de rezervă al Guvernului”, după cum este prevăzut în Legea nr. 1228-XIII din 27.06.97 despre Regulamentul privind utilizarea mijloacelor Fondului de Rezervă al Guvernului. Prevederile Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar par a fi mai adecvate în cazul bugetului public național, care include atât bugetul de stat, cât și bugetul asigurărilor sociale de stat, precum și bugetele unităților administrativ-teritoriale. *Respectiv, procesul decizional în utilizarea fondului ar fi bine de separat de obiectivele de utilizare a acestuia, astfel ca să nu existe tentația concentrării cheltuielilor doar într-un singur domeniu. Ca exemplu, decizia finală poate rămâne după Guvern, iar destinațiile să fie clar stipulate în Regulament.*

Fondul de rezervă se aprobă prin legea bugetară anuală conform procedurilor din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (cum ar fi estimările preliminare de venituri și cheltuieli; cadrul bugetar pe termen mediu – care include obiectivele politicii bugetar-fiscale pe anul bugetar imediat următor și pe încă cel puțin 2 ani ulteriori, precum și cadrul de venituri și cheltuieli bugetare pe anii respectivi, inclusiv limitele de cheltuieli pe autorități ale administrației publice centrale).

*Prin urmare, Fondul de Rezervă este parte componentă a bugetului public și ar putea fi reglementat mai concret printr-un capitol aparte din Legea privind sistemul bugetar, și procesul bugetar și nu printr-o lege aparte (Legea despre Regulamentul privind utilizarea mijloacelor Fondului de Rezervă al Guvernului).*

Conform art. 37 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Fondul de Rezervă se utilizează de Guvern, în baza regulamentului aprobat de Parlament, în cazuri justificate de utilizare a mijloacelor bugetare potrivit dispozițiilor legale pentru finanțarea unor *acțiuni sau sarcini noi*

<sup>1</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313299>

<sup>2</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311558>



*intervenite pe parcursul anului.* Mijloacele din Fondul de Rezervă se alocă numai în baza *deciziilor* Guvernului, emise sub formă de *hotărâri*, cu indicarea destinației, beneficiarului și sumei concrete în monedă națională. Deciziile Guvernului privind alocarea mijloacelor din Fondul de Rezervă trebuie să fie contrasemnate de ministrul finanțelor.

*Dacă punem problema că fondul respectiv este destinat, în principal, pentru intervenții urgente, atunci mecanismul de aprobare prin hotărâre de Guvern este unul anevoios din punct de vedere procedural. Mai rațională ar fi aprobarea cheltuielilor din Fondul de Rezervă doar prin dispoziția Prim-ministrului – și timpul de reacție va fi mai mic și responsabilitatea va fi mai mare.* Cu atât mai mult că Prim-ministrul este președinte al Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova<sup>3</sup>.

În anul 2013, conform anexelor 1 și 2 la Legea bugetului de stat pe anul 2013, nr. 249 din 02.11.2012 mărimea Fondului de Rezervă al Guvernului constituie 62 mln. lei. *Astfel mărimea Fondului de Rezervă al Guvernului este stabilită anual de către Parlament în legea bugetului de stat pe anul respectiv.*

Fondul de Rezervă este un fond bănesc destinat finanțării cheltuielilor și acțiunilor care survin în decursul anului, cum ar fi:

- 1) înlăturarea efectelor calamităților naturale și avariilor, efectuarea lucrărilor de proiectare aferente acestei acțiuni;
- 2) ajutorul financiar acordat autorităților administrației publice locale<sup>4</sup>;
- 3) efectuarea alegerilor anticipate și a referendumurilor<sup>5</sup>;
- 4) cheltuielile aferente deplasării delegațiilor oficiale ale Republicii Moldova peste hotare și desfășurării în bune condiții a vizitelor unor delegații oficiale ale altor state sosite în republică, organizării expozițiilor, simpozioanelor și forurilor internaționale (cheltuielile menționate se admit numai în cazul insuficienței mijloacelor prevăzute în acest scop în bugetul de stat)<sup>6</sup>;
- 5) finanțarea suplimentară a unor autorități publice în legătură cu îndeplinirea unor funcții și sarcini noi<sup>7</sup>;
- 6) întreținerea autorităților publice create pe parcursul anului<sup>8</sup>;
- 7) ajutorul financiar acordat altor state<sup>9</sup>;
- 8) ajutorul financiar destinat construcției și reparației obiectelor de valoare istorică și culturală<sup>10</sup>;

<sup>3</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=295793>

<sup>4</sup> Nu pare a fi un fapt imprevizibil intervenit pe parcursul anului.

<sup>5</sup> Ar putea fi prognozate în legea bugetului pe anul respectiv la cheltuielile aferente activității Comisiei Electorale Centrale.

<sup>6</sup> Aceste cheltuieli țin de activitatea curentă a autorității publice și denotă planificarea și prognozarea insuficientă a devizului de cheltuieli, adică o activitate haotică și neplanificată.

<sup>7</sup> În mod firesc, odată cu stabilirea unor noi atribuții, se ajustează proporțional în lege și modul de finanțare (principiul corespunderii resurselor cu competențele).

<sup>8</sup> A se vedea remarca de mai sus.

<sup>9</sup> Ar fi necesar de specificat că doar în caz de calamități naturale și avarii.

- 9) recuperarea pagubelor materiale cauzate cetățenilor în urma condamnărilor ilegale<sup>11</sup>;
- 10) compensarea pagubelor materiale suportate în legătură cu activitatea de serviciu (în condițiile legii)<sup>12</sup>;
- 11) plata premiilor naționale de stat și speciale, cheltuielile aferente decernării lor<sup>13</sup>;
- 12) finanțarea unor acțiuni ce țin de promovarea culturii, a limbilor și tradițiilor minorităților naționale din republică<sup>14</sup>;
- 13) ajutorul financiar acordat unor asociații obștești (în cazuri excepționale)<sup>15</sup>;
- 14) recuperarea cheltuielilor legate de transportarea și repartizarea ajutoarelor umanitare acordate republicii (în caz de necesitate);
- 15) compensarea sumelor necesare reparării echitabile a prejudiciului și compensării celorlalte cheltuieli, stabilite de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, precum și a sumelor stabilite prin acordul de soluționare pe cale amiabilă a cauzelor împotriva Republicii Moldova (cheltuielile menționate se admit numai în cazul insuficienței mijloacelor prevăzute în bugetul de stat)<sup>16</sup>;
- 16) finanțarea suplimentară pentru asigurarea materială și orice alte cheltuieli ce țin de exercitarea atribuțiilor de serviciu și de participarea agentului guvernamental și a persoanelor care îl însoțesc la procedurile din cadrul Curții Europene a Drepturilor Omului și al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (în caz de necesitate)<sup>17</sup>;
- 17) alte cheltuieli cu caracter imprevizibil. (*Notă: în primul rând, termenul imprevizibil este vag și lasă o marjă largă de interpretare; cel puțin ar putea fi definit*).

După cum lesne ne putem da seama, majoritatea din aceste cheltuieli pot fi ori perfect previzibile și incluse în planurile de finanțare ale instituțiilor responsabile, ori chiar în legea bugetului, fiind incluse drept alocații pentru anumite activități cu limite de cheltuieli, care dacă nu sunt folosite pot fi transferate pe anul viitor sau returnate în Fondul de Rezervă.

Generalizând cele relatate, inclusiv comentariile efectuate, propunem, cel puțin la prima etapă pînă la elaborarea unui concept nou, ca prevederile privind Fondul de Rezervă să fie prevăzute în legislația privind sistemul bugetar și procesul bugetar după următoarea formulă:

*„Fondul de rezervă este un fond bănesc destinat finanțării cheltuielilor și acțiunilor care survin în decursul anului, cum ar fi:*

<sup>10</sup> Ar putea fi prognozate în legea bugetului pe anul respectiv la cheltuielile aferente activității autorităților de resort.

<sup>11</sup> A se vedea remarca precedentă.

<sup>12</sup> Ar putea fi prognozate în legea bugetului pe anul respectiv la cheltuielile aferente activității autorității respective.

<sup>13</sup> A se vedea remarca precedentă.

<sup>14</sup> Ar putea fi prognozate în legea bugetului pe anul respectiv la cheltuielile aferente activității autorității respective.

<sup>15</sup> Din punctul de vedere al principiului transparenței, mecanismele respective ar trebui prevăzute în legislația privind asociațiile obștești, iar sursele bugetare - în legea bugetului de stat pe anul respectiv.

<sup>16</sup> Sunt cheltuieli prognozabile pentru legea bugetului de stat pe anul respectiv.

<sup>17</sup> A se vedea remarca precedentă.

- 1) *înlăturarea efectelor calamităților naturale și avariilor, inclusiv efectuarea lucrărilor de proiectare aferente acestei acțiuni;*
- 2) *recuperarea cheltuielilor legate de transportarea și repartizarea ajutoarelor umanitare acordate republicii (în caz de necesitate);*
- 3) *ajutorul financiar acordat altor state în caz de calamități naturale și avarii.*

Astfel, Fondul de Rezervă al statului ar urmă să rămână în gestiunea Guvernului, fiind organizat și gestionat conform următoarelor principii:

- principiul unității;
- principiul specializării;
- principiul transparenței.

Posibil că ar fi mai reușit pentru Republica Moldova să fie aprobat prin legea bugetară fondul de rezervă pentru cheltuieli urgente și neprevăzute, ce sunt autorizate prin lege în caz de modificări urgente și neprevăzute ale legislației, și fondul de intervenție – gestionat de Guvern în cazul unor calamități naturale, accidente, inclusiv sprijinirea persoanelor sinistrate.

Lipsa unei astfel de abordări duce în continuare la adoptarea de hotărâri *ad-hoc* de alocare a mijloacelor din Fondul de Rezervă, a căror imprevizibilitate și urgență poate fi discutabilă (Boxele 2 și 3).

## Boxa 2

**Hotărârea Guvernului nr. 306 din 22 mai 2013 “Cu privire la alocarea mijloacelor financiare” (Monitorul Oficial din 24.05.2013, nr. 116-118/374)**

„Guvernul **HOTĂRĂȘTE**:

1. Ministerul Finanțelor va aloca, din fondul de rezervă al Guvernului, 660 mii lei Ministerului Culturii pentru organizarea de către Teatrul “Eugene Ionesco” a Zilelor culturii japoneze în Republica Moldova.
2. Ministerul Culturii, în calitate de beneficiar al mijloacelor alocate, va perfecta, în modul stabilit, documentele necesare pentru finanțarea cheltuielilor în cauză.”.

*Comentariu. În hotărârea menționată lipsește temeiul legal al emiterii, necesar a fi stabilit conform prevederilor Legii nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.*

**Hotărârea Guvernului nr. 253 din 10 aprilie 2013 “Cu privire la alocarea mijloacelor financiare” (Monitorul Oficial din 12.04.2013, nr.75-81/303)**

“În conformitate cu punctul 2 din Regulamentul privind utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al Guvernului, aprobat prin Legea nr.1228-XIII din 27 iunie 1997 cu modificările și completările ulterioare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.57-58, art.511), Guvernul

**HOTĂRĂȘTE**:

1. Ministerul Finanțelor va aloca, din fondul de rezervă al Guvernului, Agenției Relații Funciare și Cadastru 127 mii lei pentru finanțarea lucrărilor ce țin de realizarea prevederilor Hotărârii Guvernului nr.186 din 9 martie 2009 “Cu privire la unele măsuri privind asigurarea activității Portului Internațional Liber Giurgiulești”.
2. Agenția Relații Funciare și Cadastru, în calitate de beneficiar al mijloacelor alocate, va perfecta, în modul stabilit, documentele necesare pentru finanțarea cheltuielilor în cauză.”.

*Comentariu. Cheltuielile respective puteau fi planificate în buget începând cu anul 2009.*

**Hotărârea Guvernului nr. 267 din 17 aprilie 2013 „Cu privire la alocarea mijloacelor financiare” (Monitorul Oficial din 19.04.2013, nr.83-90/321)**

“Guvernul **HOTĂRĂȘTE:**

1. Ministerul Finanțelor va aloca, din fondul de rezervă al Guvernului, Ministerului Apărării mijloace financiare în sumă de 202330 lei, conform anexei, pentru organizarea și desfășurarea acțiunilor consacrate Zilei Victoriei și a comemorării eroilor căzuți pentru independența Patriei, 9 mai 2013.

2. Ministerul Apărării, în calitate de beneficiar al mijloacelor alocate, va perfecta, în modul stabilit, documentele necesare pentru finanțarea cheltuielilor în cauză.”.

*Comentariu. Evident că cheltuielile aferente sărbătorii naționale respective pot fi planificate în buget și, similar hotărârii precedente, în hotărâre lipsește temeiul legal al emiterii, necesar a fi stabilit conform prevederilor Legii nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.*

**Hotărârea Guvernului nr. 13 din 14.01.2013 “Cu privire la alocarea mijloacelor financiare” (Monitorul Oficial din 18.01.2013, nr. 10-14/52)**

“În conformitate cu punctul 2 al Regulamentului privind utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al Guvernului, aprobat prin Legea nr.1228-XIII din 27 iunie 1997 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.57-58, art.511), cu modificările și completările ulterioare, Guvernul

**HOTĂRĂȘTE:**

1. Ministerul Finanțelor va aloca, din fondul de rezervă al Guvernului, Cancelariei de Stat 60 mii lei pentru organizarea ședinței de lucru a Biroului Comisiei Națiunilor Unite pentru Populație și Dezvoltare și a Seminarului Internațional “Noile tendințe în migrație – aspecte demografice”, care vor avea loc la Chișinău, în perioada 15-18 ianuarie 2013.

2. Cancelaria de Stat, în calitate de beneficiar al mijloacelor alocate, va perfecta, în modul stabilit, documentele necesare pentru finanțarea cheltuielilor în cauză.

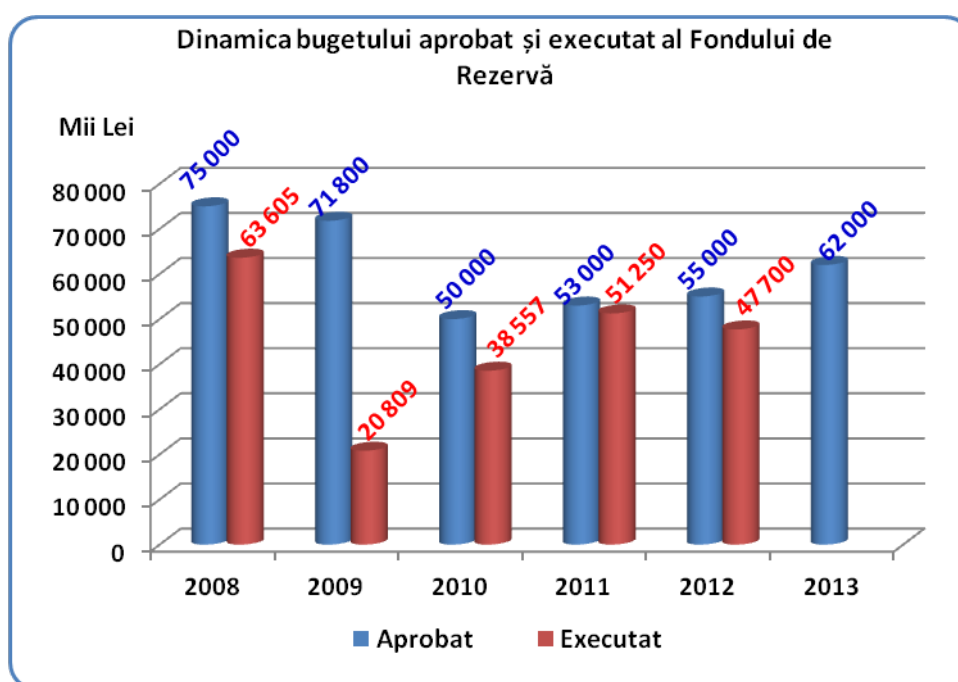
3. Ministerul Finanțelor va finanța cheltuielile menționate pe măsura prezentării documentelor de confirmare a acestora.”.

*Comentariu: Apare întrebarea dacă mijloacele respective nu puteau fi planificate în buget și ar fi fost necesar să se facă referințe la actele privind angajamentele internaționale respective conform prevederilor Legii nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale.*

#### 4. Analiza în dinamică a cheltuielilor Fondului de Rezervă pe principalele categorii și instituții

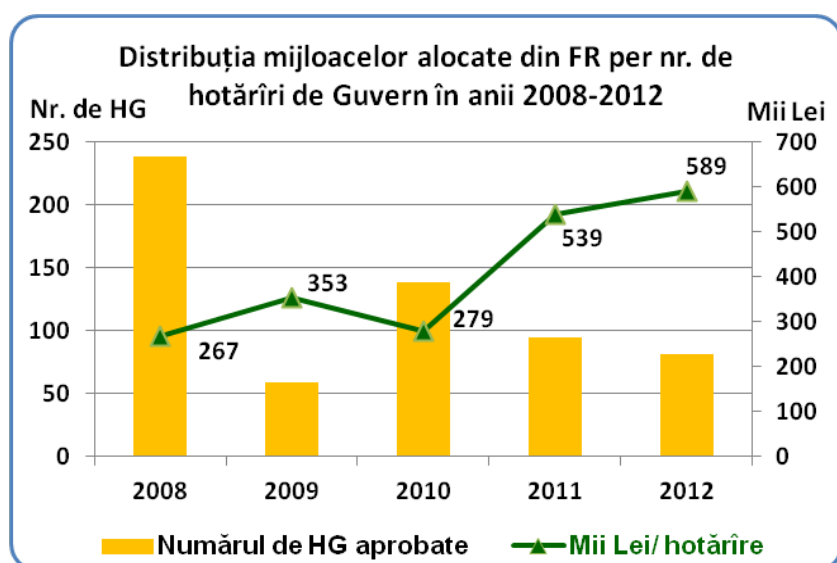
Bugetul executat al Fondului de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova a constituit 47.700 mii lei în anul 2012 reprezentînd o descreștere de 7% față de anul 2011 (a vedea Figura 3). Fondul de Rezervă s-a diminuat considerabil în anul 2009 (față de anul 2008) de la 63.605 mii lei pînă la 20809 mii lei – cu 67%. Această descreștere este cauzată de (1) instabilitatea politică din anul 2009 (două alegeri parlamentare) și (2) criza financiară la nivel internațional. În anul 2010 bugetul executat al Fondului de Rezervă s-a mărit cu 85%, reprezentînd 38557 mii lei. Bugetul pentru anul 2011 a constituit 51.250 mii lei (în creștere cu 33% față de 2010). Pentru 2013 bugetul aprobat al Fondului de Rezervă este de 62.000 mii lei (în creștere cu 30% față de bugetul executat în anul 2009).

Figura 7. Dinamica bugetului aprobat și executat al Fondului de Rezervă pentru anii 2008-2013



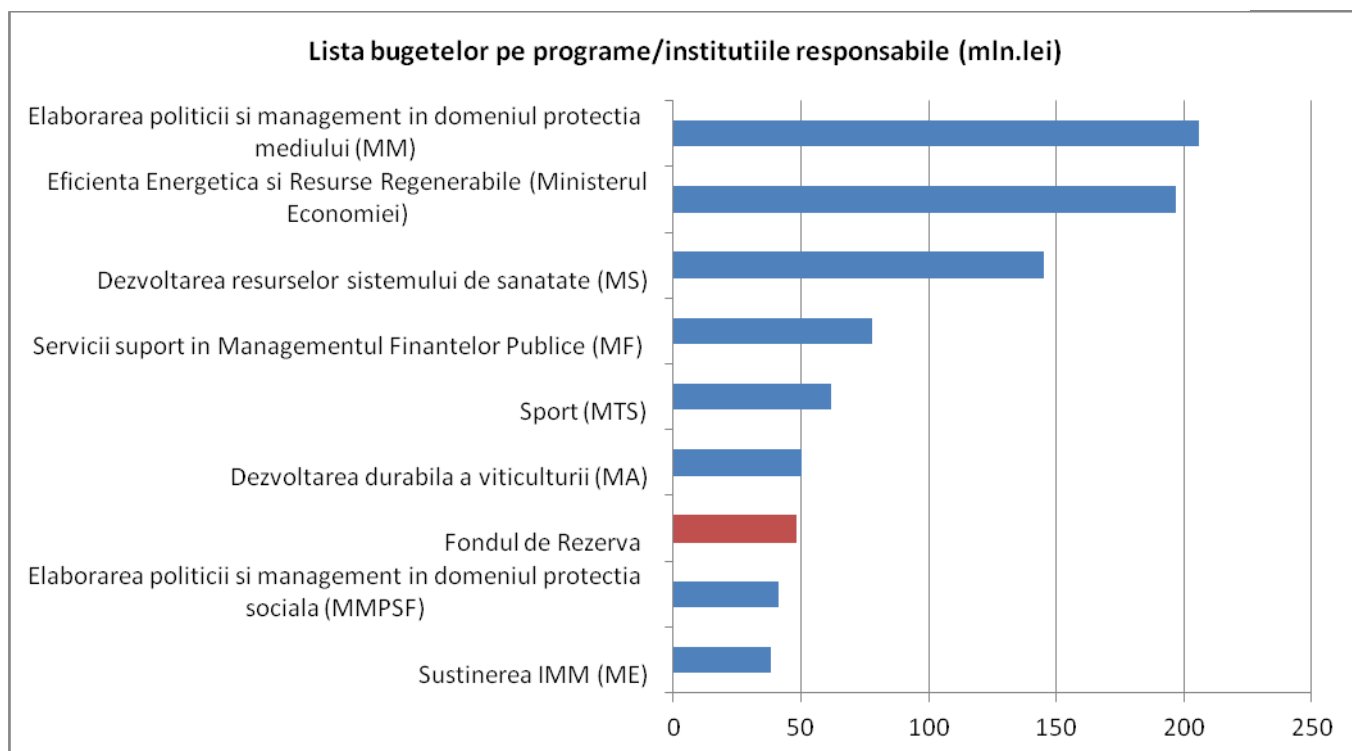
În Figura 8 observăm tendința de micșorare a numărului de hotărîri de Guvern aprobate în anii 2008-2012 (de la 238 de HG în anul 2008 la 81 HG în anul 2009), dar în același timp o creștere semnificativă a sumelor medii anuale alocate per hotărîre de Guvern. Astfel, dacă în anul 2008 la o hotărîre de Guvern emisă s-au alocat în medie 267 mii lei, atunci în anul 2011 – 539 mii lei, iar în anul 2012 – 589 mii lei.

Figura 8. Distribuția mijloacelor alocate din Fondul de Rezervă per numărul anual de hotărâri de Guvern aprobate în anii 2008-2012



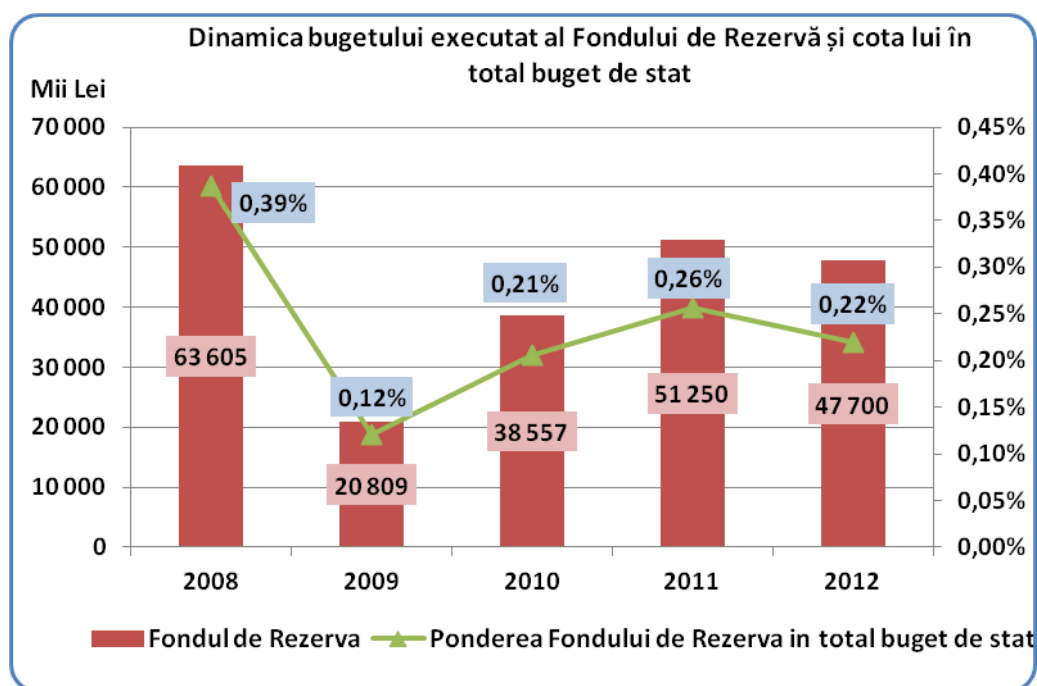
În același timp, valoarea Fondului de Rezervă al Guvernului în 2012 a fost de 47.7 mil. lei, ce a constituit 0.22% din totalul cheltuielilor efective ale bugetului de stat pentru anul respectiv. În contextul cheltuielilor bugetare pe programe, acesta poate fi calificat ca avînd o mărime medie. La același nivel de finanțare se plasează cheltuielile pe programe (Anexa 4 din Legea Bugetului de Stat pe anul 2012) cum ar fi susținerea întreprinderilor mici și mijlocii, sport etc., iar unele programe avînd o pondere de trei-patru ori mai mare în total cheltuieli bugetare de stat (Figura 5).

Figura 5. Mărimea Fondului de Rezervă comparativ cu alte cheltuieli pe programe în anul 2012



Cota maximală a bugetului Fondului de Rezervă în total buget de stat a constituit 0,39% în anul 2008 (a se vedea Figura 6), reducându-se brusc la 0,12% în anul 2009. În anii 2010-2012 ponderea Fondului de Rezervă în total buget de stat s-a stabilizat și a constituit 0,21%, 0,26% și 0,22% respectiv.

Figura 6. Dinamica bugetului Fondului de Rezervă alocat și cota lui în total buget de stat



În Figura nr. 7 „Structura în dinamică valorică și procentuală a utilizării mijloacelor FR pe categorii de cheltuieli” observăm următoarele:

**În primul rând**, eliminarea din 2011 a categoriei de cheltuieli „Ajutor financiar autorităților publice locale”. Considerăm aceasta un aspect pozitiv, deoarece Autoritățile publice locale sunt finanțate din alte fonduri, dar și se reduce tentația de alocare a mijloacelor bănești din Fondul de Rezervă autorităților publice pe criterii politice. Pe de altă parte, formarea fondurilor de rezervă la nivel local (fie și la nivel de raion) este mai puțin eficientă datorită lipsei surselor de finanțare adecvate și a rezervelor pentru aceasta la nivel local;

**În al doilea rând**, creșterea „bruscă” a cheltuielilor pentru „deplasări oficiale, expoziții, simpozioane, foruri” (de la 11% în anul 2010 la 20% în anul 2012);

**În al treilea rând**, o pondere foarte înaltă a cheltuielilor (35%) la categoria „Confidențiale” în anul 2011;

**În al patrulea rând**, o pondere foarte înaltă a cheltuielilor (35%) la categoria „Premii naționale, decernări” în anul 2012;

**În al cincilea rând**, reducerea semnificativă în anii 2011-2012 (de la 21% în 2010 la 7% în 2012) a cheltuielilor din Fondul de Rezervă al Guvernului la categoria „Calamități, avarii”;

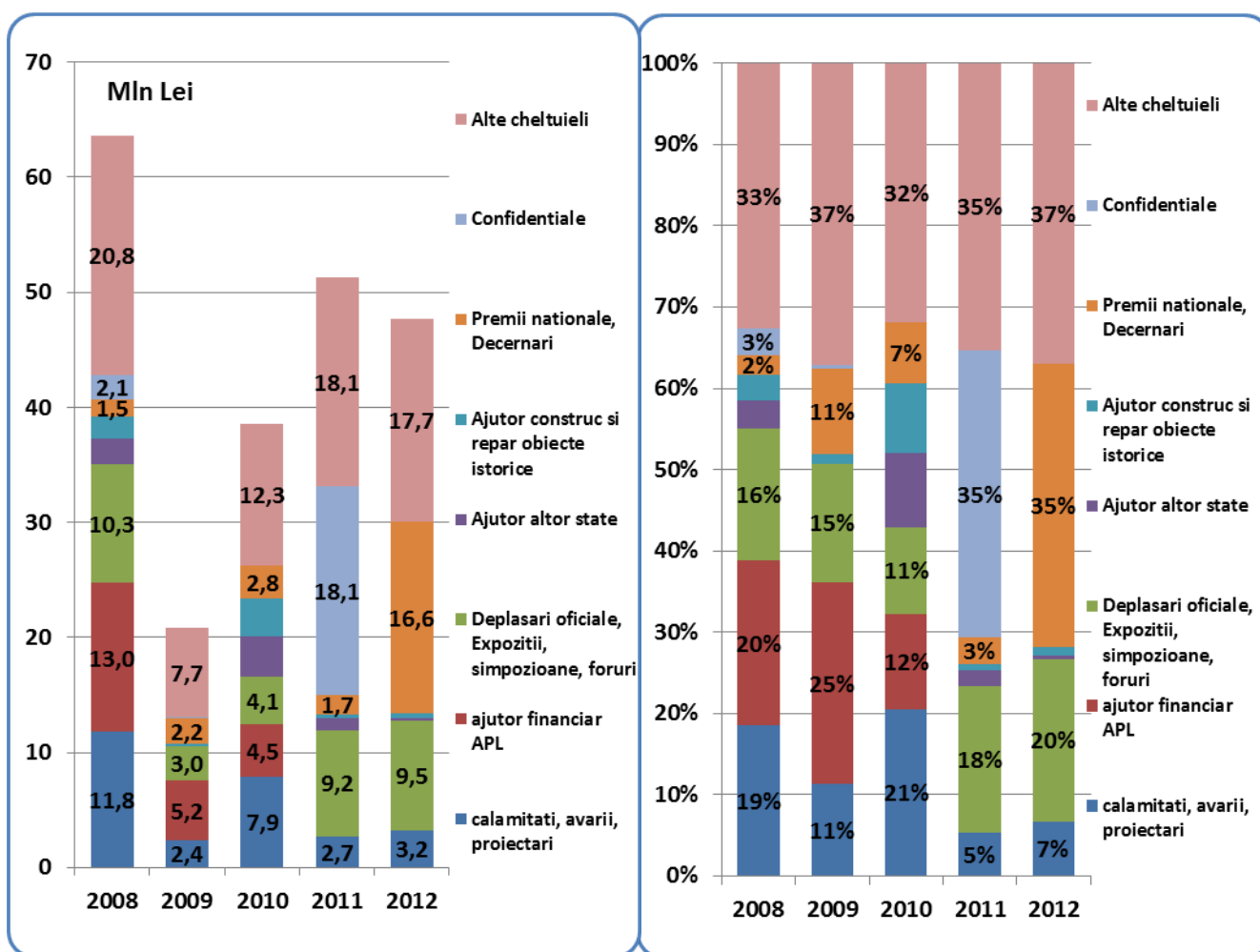
**În al șaselea rând**, pondere plus sau minus constantă (cca 35%) și în creștere a cheltuielilor la categoria „alte cheltuieli” (diverse manifestări culturale, ceremonii, funeralii, plata companiei de avocatură pentru reprezentarea intereselor Guvernului Republicii Moldova, indemnizații etc.)

Toate acestea, încă odată, demonstrează că *flexibilitatea* în interpretarea categoriilor de cheltuieli din Fondul de Rezervă dă posibilitatea unei manevre largi în efectuarea acestora, fapt ce a fost pe larg folosit în 2012, de altfel ca și în toți anii precedenți.

Una din puținele categorii care se regăsește constant în lista de cheltuieli este cea legată de deplasări și delegații oficiale, fapt ce poate fi cu ușurință programat și alocat pe bază de buget al instituțiilor respective cum ar fi Cancelaria de Stat cu raportarea ulterioară privind utilizarea fondurilor respective și trecerii balanței neutilizate pentru perioadele următoare.

De asemenea, poate fi eliminat și procesul de adoptare a hotărârilor de Guvern pentru multe categorii care pot fi cu ușurință transferate în responsabilitatea ministerelor de ramură cum ar fi Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (MMPSF) în cazul ajutorului social în cazuri de decese și funeralii; Ministerul Afacerilor Interne (Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale) etc., după exemplul structurilor similare din Federația Rusă în cazul situațiilor excepționale.

Figura 7. Structura în dinamică valorică și procentuală a utilizării mijloacelor FR pe categorii de cheltuieli





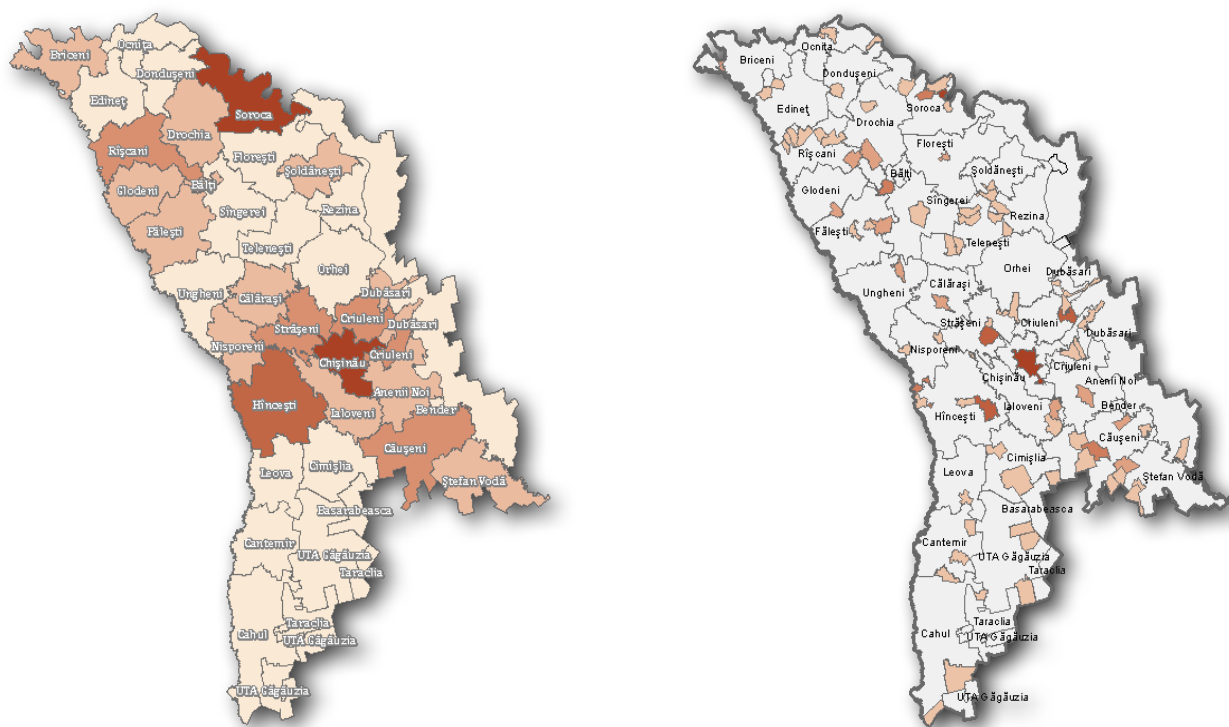
În ce privește distribuția cheltuielilor la nivel teritorial, adică pentru sau prin intermediul autorităților publice locale (APL), putem observa că, la nivel de primării, distribuția pare să fie uniformă (Figura 8), ceea ce nu poate fi spus în raport cu concentrarea acestora la nivel de APL de nivelul doi – raioane. Chiar dacă analiza cheltuielilor îndreptate din Fondul de Rezervă către APL de nivelul I și II nu arată careva motivații politice, agregarea datelor pentru anii precedenți reflectă o concentrare evidentă a acestora în unele raioane.

Parțial, concentrarea cheltuielilor în raionul Hîncești poate fi explicată cu atenuarea urmărilor inundațiilor din anul 2010 (pe râul Prut).

Cazul cu situația excepțională din or. Soroca (deflagrația de gaz) explică sumele considerabile alocate pentru aceasta autoritate publică locală.

Dar în unele cazuri din anii precedenți (ex.: 14 mil. lei în 2008) au fost alocați bani din Fondul de Rezervă pentru proiecte de investiții capitale în infrastructura locală, fapt ce poate fi atribuit la decizii motivate politic. Astfel, analizînd alocațiile din anii 2008-2010 observăm alocarea unor sume considerabile către proiecte de îmbunătățire a infrastructurii în astfel de raioane ca Rîșcani, Criuleni, Căușeni, Dubăsari (Dubăsari a beneficiat de asemenea de finanțări pentru compensarea veniturilor ratate ale bugetului local în legătură cu scutirea deținătorilor de teren funciar după traseul Rîbnița-Tiraspol de plata impozitului funciar).

Figura 8. Distribuirea geografică a Fondului de Rezervă pe raioane și localități - total pe anii 2008-2012



Alternativa unor astfel de decizii puteau fi proiectele finanțate din alte fonduri, cum ar fi Fondul de Investiții Sociale (FISM), Fondul Ecologic Național (FEN), Fondul Republican și Local de susținere a populației etc.

Deci, nu e de mirare că astfel de decizii au trezit și reacții în mass-media (Boxa 4).

#### Boxa 4

##### Reflectarea utilizării Fondului de Rezervă în mass-media:

Articol pe [www.timpul.md](http://www.timpul.md) din 11.09.2012 *“Unde au dispărut banii din Fondul de Rezervă”*  
<http://www.timpul.md/articol/unde-au-disparut-banii-din-fondul-de-rezerva--36978.html>

Articolul face analiza cheltuirii resurselor din Fondul de rezervă pentru 7 luni ale anului 2012, face referință la un studiu de realizat de Expert-Grup cu privire la utilizarea Fondului de Rezervă, precum și opinia a 2 experți: dl Valeriu Prohnițchi, director Expert-Grup și dl Ion Dron, președintele Centrului de Inițative și Monitorizare a Autorităților Publice.

Interviu pe <http://www.europalibera.org/content/article/24641360.html> din 11.07.2012 *“Transparența utilizării Fondului de rezervă al guvernului în dezbateri”*.

Articol pe [http://eco.md/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6118:seceta-i-fondul-de-rezerv-&catid=108:opinii&Itemid=479](http://eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=6118:seceta-i-fondul-de-rezerv-&catid=108:opinii&Itemid=479) din 16.07.2012 *“Seceta și Fondul de Rezervă”*.

Ultimele 2 articole fac o sinteză a raportului cu privire la utilizarea resurselor Fondului de Rezervă în anii 2010-2011, în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat cu suportul Fundației Soros-Moldova.

Neajunsurile în utilizarea mijloacelor din Fondul de Rezervă au fost menționate și în rapoartele anuale ale Curții de Conturi (a se vedea Boxa 1).

## 5. Analiza Fondului de Rezervă în anul 2012

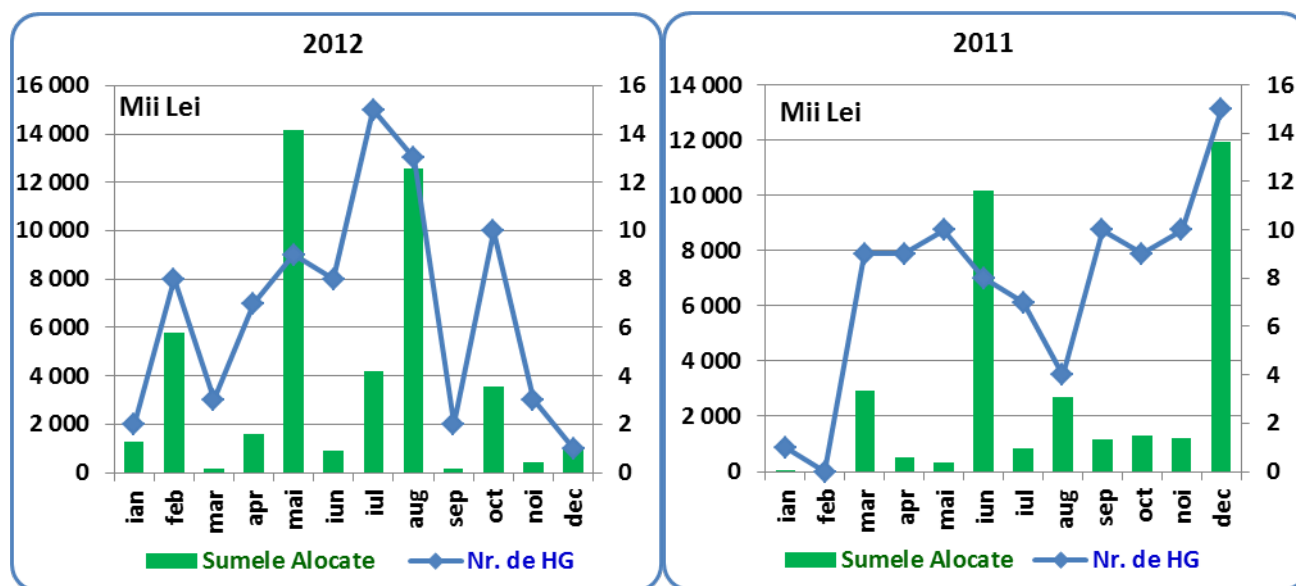
În Figura 9 observăm o oarecare concordanță între numărul de Hotărâri de Guvern adoptate și resursele alocate din Fondul de Rezervă în anul 2012. De asemenea observăm, atât în anul 2012 cât și 2011, o accentuare a cheltuielilor în unele luni ale anului, mult mai înalte decât media lunară.

Astfel, accentuarea cheltuielilor în anul 2012 în luna februarie este datorată finanțării cheltuielilor legate de confecționarea medaliilor „Crucea comemorativă Participant la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității și independenței Republicii Moldova” (1991-1992), a legitimației aferente și a cutiilor capitonate – 5,3 mln lei (un eveniment bine previzibil de fapt).

În luna August 2012 au fost finanțate 4 activități majore:

- Festivalul-concurs Internațional de Operă și Balet „Maria Bieșu”, ediția XX – 1,7 mln lei (eveniment prognozabil);
- premiera sportivilor care au obținut rezultate performante la Jocurile Olimpice de la Londra din vara anului 2012 – 8,6 mln lei;
- premiera laureaților Premiului Național pe anul 2012 – 1,0 mln lei;
- proiect de infrastructură „Măsuri contra alunecărilor de teren în cartierul Bălți Nou” – 1,5 mln lei.

Figura 9. Distribuția lunară a numărului de hotărâri de Guvern emise și sumelor respective alocate



Pentru comparație, prezentăm o statistică a cheltuielilor majore din lunile iunie și decembrie 2011. În luna iunie, 9,4 mln lei au fost direcționați pentru organizarea paradei militare din 27 august 2011.

În decembrie 2011 sume considerabile au fost atribuite următoarelor activități:

- achitarea serviciilor comunale, exploatarea clădirii și impozitelor de stat a Întreprinderii de Stat „Cantina Cancelariei de Stat” – 2,3 mln lei;
- desfășurarea manifestărilor cultural-artistice din Piața Marii Adunări Naționale cu ocazia sărbătoririi Revelionului 2012 – 1,2 mln lei
- cheltuieli de arbitraj în cauza Franck Charles Arif versus Moldova – 1,5 mln lei
- pregătirea și participarea Lotului Național Olimpic al Republicii Moldova la jocurile olimpice – 4,5 mln lei
- lichidarea consecințelor inundațiilor din vara anului 2010 – 1,5 mln lei.

În Figura 10 observăm o pondere mai înaltă a atribuirii mijloacelor din Fondul de Rezervă în anul 2012 Ministerului Justiției (25% – în principal, cheltuieli de avocatură), Ministerului Apărării (medalii) și Ministerului Culturii (manifestări, festivaluri) a câte 11%. Ponderea înaltă atribuită de Ministerul Finanțelor „Acțiunilor generale” se referă în principal la premiile sportivilor și laureaților Premiului Național.

Figura 10. Distribuția resurselor Fondului de Rezervă pe instituții în anul 2012

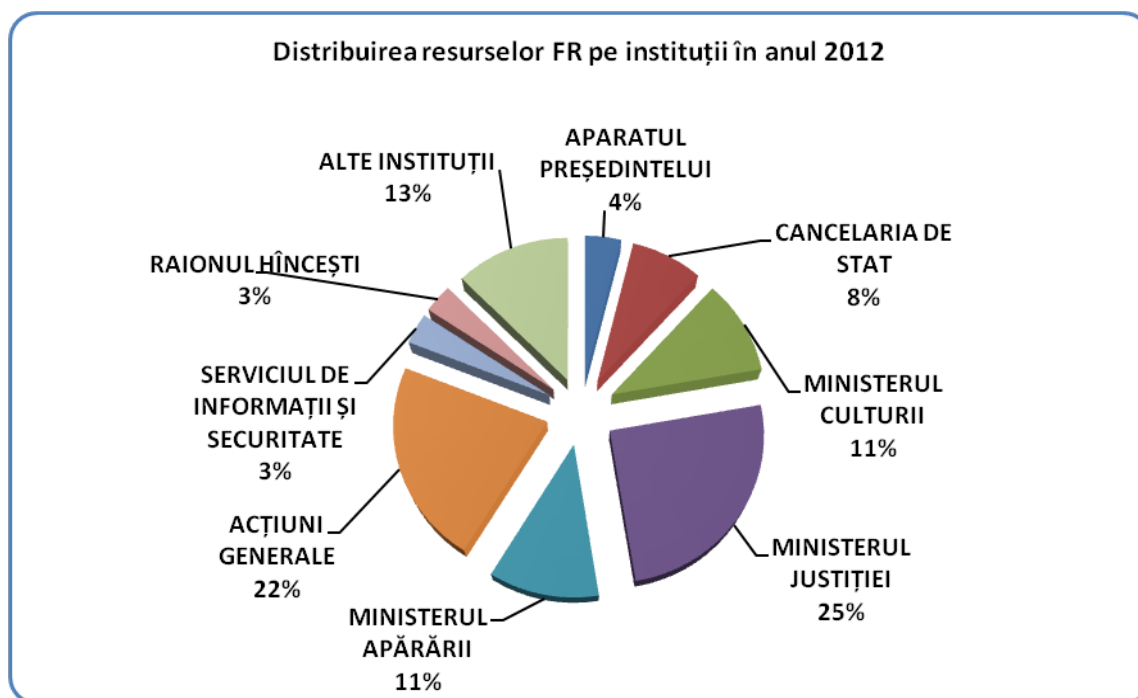
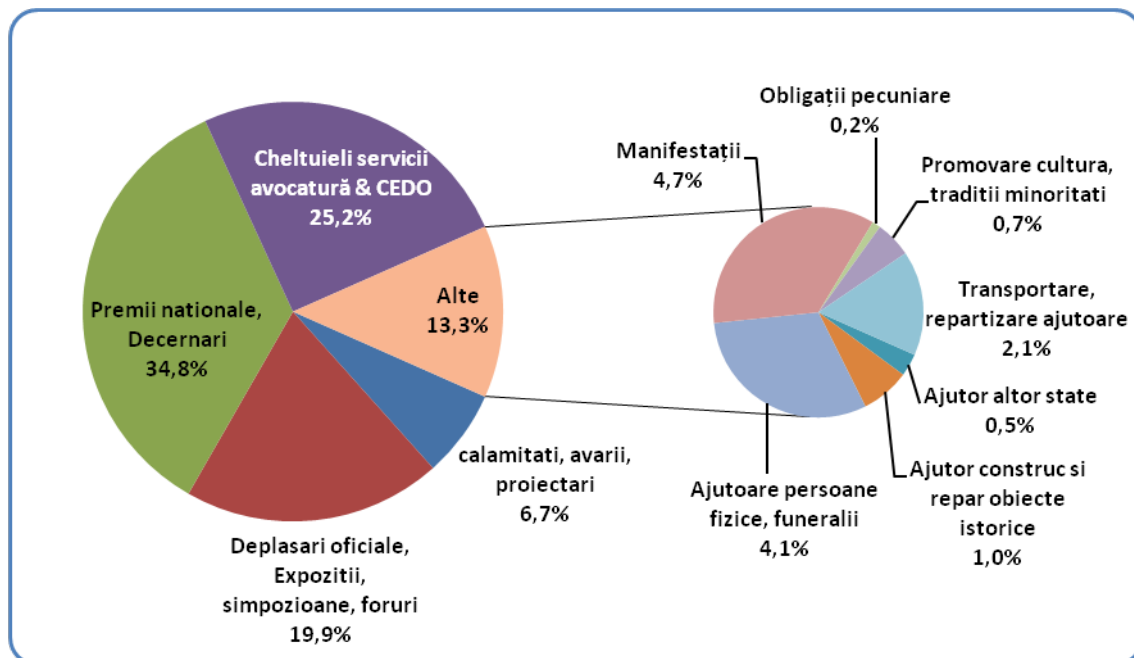


Figura nr. 11 ne arată structura cheltuielilor efectuate din Fondul de Rezervă în anul 2012 pe categorii de cheltuieli. Observăm astfel că cea mai mare categorie de cheltuieli (cca 35%) reprezintă cheltuielile aferente premiilor naționale, medaliilor etc. Cheltuielile legate de servicii avocatură și CEDO au reprezentat 25%, clasându-se pe locul 2 în total cheltuieli. Poziția a 3-a este deținută de „tradiționalele” cheltuieli legate de deplasări, manifestări, foruri și simpozioane.

Ținând cont de caracterul activităților enumerate mai sus și prezentate în Boxele 5 și 6, putem concluda că pe viitor asemenea cheltuieli pot fi planificate din timp și incluse în bugetele

instituțiilor responsabile. De asemenea, pot fi stabilite unele limite anuale pentru asemenea poziții de cheltuieli din Fondul de Rezervă cu trecerea balanței pe anul viitor, în cazul în care nu s-au epuizat toate fondurile în anul curent.

Figura 11. Structura pe categorii a cheltuielilor din Fondul de Rezervă în anul 2012



#### Boxa 1

##### Principalele sume alocate din Fondul de Rezervă în anul 2012:

**HG. nr. 64 din 02.02.2012 – 5275,2 mii lei:** Pentru acoperirea cheltuielilor legate de confecționarea medaliilor "Crucea comemorativă. Participant la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității și independenței Republicii Moldova (1991-1992)", a legitimației aferente și a cutiilor capitonate.

**HG. nr. 323 și 711 din 23.05.2012 și 26.09.2012 – 10994,8 mii lei:** Pentru acoperirea cheltuielilor legate de plata onorariilor companiei de avocatură "DLA Piper", conform contractului de reprezentare a intereselor Guvernului Republicii Moldova în cauza Franck Charles Arif versus Moldova (680000 dolari SUA), companiei de audit "Credibility International" (160000 dolari SUA) și acoperirea cheltuielilor privind viitoarele audieri, precum și a cheltuielilor suplimentare pentru procedurile de arbitraj (200000 dolari SUA).

**HG. nr. 603 din 15.08.2012 – 8575,0 mii lei:** Pentru acoperirea cheltuielilor legate de premiarea sportivilor care au obținut rezultate performante la Jocurile Olimpice de la Londra din vara anului 2012, antrenorilor, medicilor și masorilor acestora (echivalentul în lei a sumei de 560 500 de euro).

*Comentariu: Suma acestor 3 alocări constituie 52% din bugetul Fondului de Rezervă în anul 2012*

#### Boxa 2

##### Principalele sume alocate din Fondul de Rezervă în anul 2011:

**HG nr. 433 din 15.06.2011 – 8033,2 mii lei:** Pentru acoperirea cheltuielilor legate de pregătirea și desfășurarea paradei militare din 27 august 2011 (municipiul Chișinău) în Piața Marii Adunări Naționale.

**HG nr. 954 din 16.12.2011 – 4526,8 mii lei:** Pentru acoperirea cheltuielilor legate de pregătirea și participarea Lotului Național Olimpic al Republicii Moldova la ediția XXX-a a Jocurilor Olimpice de vară și la ediția a XIV- a Jocurilor Paralimpice din anul 2012, or.Londra, Marea Britanie.

**HG nr. 1016 din 28.12.2011 – 2296,0 mii lei:** Pentru acoperirea cheltuielilor ce țin de achitarea serviciilor comunale, exploataării clădirii și impozitelor de stat a Întreprinderii de Stat "Cantina Cancelariei de Stat".

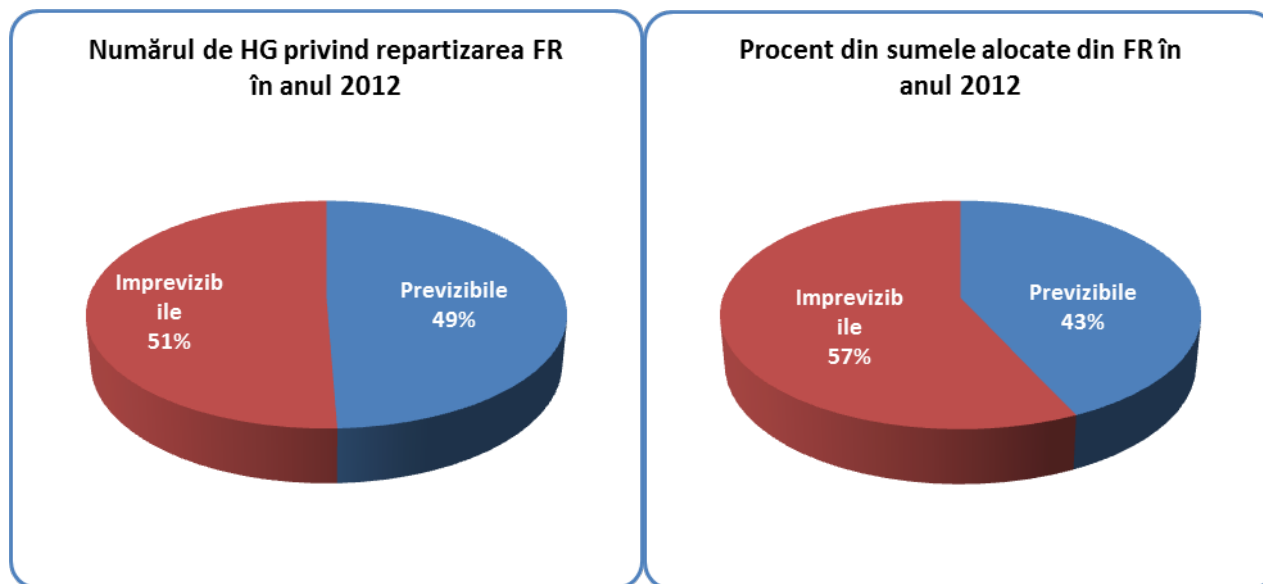
**16000 mii lei:** Cu titlu confidențial

**2022,2 mii lei:** Cu titlu confidențial

*Comentariu: Suma acestor 5 alocări constituie 64% din bugetul Fondului de Rezervă în anul 2011.*

Conform unei opinii subiective a autorilor, exprimată în Figura 12, circa jumătate din hotărârile de Guvern cu referință la utilizarea mijloacelor din Fondul de Rezervă erau previzibile și trebuiau planificate în bugetul anual de stat pe instituțiile/ autoritățile respective.

**Figura 12. Distribuirea Hotărârilor de Guvern conform principiului "previzibile/ imprevizibile" după numărul de HG și valoarea lor în anul 2012**



### Boxa 3

**Exemple de hotărâri de Guvern privind utilizarea mijloacelor din Fondul de Rezervă în anul 2012 ce nu pot fi considerate "imprevizibile", respectiv, trebuie să fie bugetate la alte articole de cheltuieli:**

HG 353 din 30.05.12 „Pentru acoperirea cheltuielilor legate de organizarea de către Uniunea Teatrală din Republica Moldova a Festivalului Internațional al tinerilor regizori, scenografi, dramaturgi și critici de teatru” - 250,0 mii lei

HG 455 din 25.06.12 „Pentru acoperirea cheltuielilor legate de construcția rețelelor de apă și canalizare ale rezervației culturale-naturale " Orheiul Vechi", raionul Orhei” – 198,6 mii lei

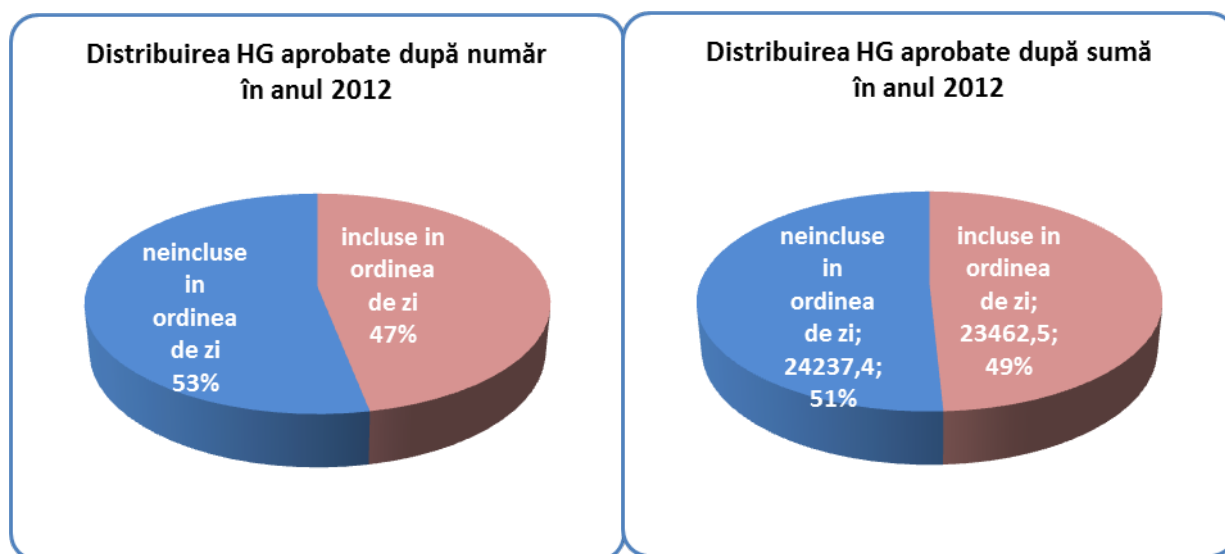
HG 545 din 25.07.12 “Pentru acoperirea cheltuielilor legate de pregătirea și desfășurarea manifestărilor cultural-artistice din Piața Marii Adunări Naționale, care vor avea loc la 27 august 2012.” – 687,0 mii lei

HG 192 din 04.04.12 „Pentru acoperirea cheltuielilor legate de acordarea indemnizațiilor unice persoanelor civile care au avut de suferit în urma evenimentelor din 7 aprilie 2009” – 415,0 mii lei

HG 64 din 02.02.12 “Pentru acoperirea cheltuielilor legate de confecționarea medaliilor "Crucea comemorativă. Participant la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității și independenței Republicii Moldova (1991-1992)", a legitimației aferente și a cutiilor capitonate.” – 5275,2 mii lei

Analizând agendele ședințelor de Guvern pe parcursul anului 2012 dar și lista totală a hotărârilor de Guvern aprobate cu referință la alocarea mijloacelor din Fondul de Rezervă, conchidem că doar 47% din hotărârile aprobate au fost incluse pe agenda ședințelor de Guvern (a vedea Figura 13 și Tabelul nr.1).

Figura 13. Distribuirea hotărârilor de Guvern adoptate după principiul "incluse/neincluse" în agenda ședinței Guvernului în anul 2012



Tabelul nr.1 Distribuția proiectelor de hotărâri de Guvern incluse sau neincluse în agenda ședinței de Guvern în anul 2012

|                                                                                         | numărul   | în %       | suma           | în %       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------|----------------|------------|
| <b>Total hotărâri de Guvern publicate</b>                                               | <b>81</b> |            | <b>47699,9</b> |            |
| Nu erau incluse în ordinea de zi                                                        | <b>43</b> | <b>53%</b> | <b>24237,4</b> | <b>51%</b> |
| <i>Din ele proiecte de HG pentru acoperirea cheltuielilor de transport și deplasări</i> | <b>16</b> | <b>20%</b> | <b>3066,4</b>  | <b>6%</b>  |
| Proiecte incluse pe ordinea de zi, dar nesustinite                                      | <b>8</b>  |            |                |            |

Analizând lista solicitărilor de finanțare din partea Fondului de Rezervă al Guvernului în anul 2012 a unor autorități/reprezentanți ai APL la categoria de cheltuieli „calamități, avarii etc.”, s-a observat o neclaritate în principiul de acordare/neacordare a resurselor respective (a vedea Tabelele 2 și 3). Într-un caz refuzul a fost motivat prin „Recomandarea finanțării din fondul de rezervă al APL”, în alt caz prin „Lipsa avizului pozitiv al Comisiei pentru Situații Excepționale” – cu toate că Regulamentul privind utilizarea mijloacelor Fondului de Rezervă al Guvernului nu prevede procedura și necesitatea avizelor din partea unor instituții/autorități și nici procedura detaliată a examinării demersurilor. În același timp, putem menționa lipsa unor decizii pe criterii politice în distribuirea fondurilor de despăgubiri în urma calamităților în 2012.

Amintim, în acest context, că în structura Fondului de Rezervă cheltuielile pe „Calamități, avarii, etc.” în anul 2012 au constituit doar 7% (a vedea Figura 7).

**Tabelul 2: Lista unor hotărâri de Guvern aprobate în urma solicitărilor parvenite la categoria „înlăturarea efectelor calamităților naturale și avariilor, efectuarea lucrărilor de proiectare aferente acestei acțiuni”**

| Hotărârea de Guvern                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Suma aprobată | Solicitantul                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------|
| HG 170 din 19.03.12 Pentru acoperirea costului bunurilor eliberate din rezerve materiale de stat pentru lichidarea consecințelor calamităților naturale (ninsori abundente) în satele Suvorovca și Ilenuța, raionul Fălești din iarna anului 2012.<br><i>Informativ: Suvorovca (comuna Pompa), Fălești – Primar (PCRM), Consilieri (PCRM), Ilenuta, Fălești - Primar (PCRM), Consilieri (PCRM)</i> | 75,9          | Agenția Rezerve Materiale       |
| HG 79 din 08.02.12 Pentru acoperirea cheltuielilor legate de acordarea ajutorului material unic pentru 11 familii din satul Nemțeni, raionul Hîncești, care au avut de suferit în urma calamităților naturale din vara anului 2010, în scopul acoperirii cheltuielilor de reparație a caselor de locuit.<br><i>Informativ: Nemțeni, Hîncești – Primar (PDM), Consilieri (PDM)</i>                  | 517,9         | Președintele raionului Hîncești |
| HG 583 din 08.08.12 Pentru acordarea ajutorului material unic pentru 14 familii sinistrate din satul Măcărești, raionul Ungheni, care au avut de suferit în urma calamităților naturale din vara anului 2010.<br><i>Informativ: Măcărești, Ungheni – Primar (PDM), Consilieri (PDM)</i>                                                                                                            | 229,9         | Consiliul raional Ungheni       |

**Tabelul 3: Lista unor proiecte de hotărâri de Guvern nesuținute cu referință la solicitările parvenite la categoria „înlăturarea efectelor calamităților naturale și avariilor, efectuarea lucrărilor de proiectare aferente acestei acțiuni”**

| Proiectul Hotărârii de Guvern                                                                                                                                                                                                                                                          | Suma solicitată | Solicitantul                    | Motivul refuzului                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Pentru lichidarea consecințelor ploilor torențiale ce au avut loc pe teritoriul satului Șamalia și satului Tartaul, raionul Cantemir.<br><i>Informativ: Șamalia – Primar (PLDM), Consilieri (PLDM), Tartaul – Primar (PNL), Consilieri (comp. Diversă)</i>                             | 394,5           | Președintele raionului Cantemir | Recomandarea finanțării din fondul de rezervă al APL            |
| Pentru procurarea locuințelor pentru persoanele sinistrate în urma alunecărilor de teren provocate de ploile torențiale din vara anului 2010 în s.Bălăsinești și s. Beleavinți din raionul Briceni.<br><i>Informativ: Bălăsinești și Beleavinți – Primar (PLDM), Consilieri (PLDM)</i> | 1200,0          | MDRC                            | Lipsa avizului pozitiv al Comisiei pentru Situații Excepționale |

Mai jos, în Boxa 4, putem vedea și exemple de adoptare a hotărârilor de Guvern pentru aprobarea unor cheltuieli făcute anterior. Chiar dacă acest lucru poate fi justificat prin natura urgentă a cheltuielilor, totuși se recomandă o practică de planificare a acestora sau transferarea unor asemenea fonduri trebuie făcută la capitolele de cheltuieli administrative ale instituțiilor implicate cu raportarea ulterioară a eficienței de utilizare a acestora.

#### Boxa 4

##### **Exemplu de hotărâre de Guvern privind utilizarea mijloacelor din Fondul de Rezervă în anul 2012 publicate „post factum”:**

HG 425 din 18.06.12 „Pentru acoperirea cheltuielilor legate de organizarea și desfășurarea ședinței a III-a a comisiei interguvernamentale moldo-azere de colaborare comercial-economică, care a avut loc în perioada 24-27 aprilie 2012” – 42,7 mii lei



Analizând utilizarea mijloacelor din Fondul de Rezervă în anul 2012 comparativ cu anii precedenți, în urma îmbunătățirii procesului de monitorizare a utilizării banilor publici, inclusiv a criticilor aduse, observăm că au fost făcute unele îmbunătățiri la capitolul cheltuieli, fiind eliminate astfel de cheltuieli „neprevăzute” precum:

- cheltuieli „confidențiale”;
- acoperirea cheltuielilor ce țin de exploatarea clădirii, achitarea serviciilor comunale și impozitelor de stat ale Întreprinderii de Stat „Cantina Cancelariei de Stat” (2011);
- acoperirea cheltuielilor de tratament peste hotare;
- ajutor financiar acordat asociațiilor obștești.

Cu toate acestea, s-a păstrat practica de utilizare a mijloacelor bănești pentru acțiuni ușor prognozabile, astfel ca:

- „manifestări cultural-artistice din Piața Marii Adunări Naționale, din 27 august 2012”;
- „plata premiilor naționale de stat și speciale”;
- „cheltuieli de deplasare (transport, cazare)” mai ales pentru activități planificate anuale de importanță majoră la nivel internațional.

## Concluzii

În aspectul transparenței utilizării banilor publici din Fondul de Rezervă, analiza pe anul 2012 arată o îmbunătățire a practicilor de alocare a fondurilor date în comparație cu anul 2011 prin lipsa hotărârilor de guvern confidențiale și eliminarea sau micșorarea cheltuielilor vădit nespecifice obiectivelor fondului. Principalele concluzii ale cercetării sunt:

1. În baza analizei efectuate și a privirii generale asupra rolului unui astfel de fond în sistemul bugetar, subliniem necesitatea perfecționării, în plan legislativ și normativ, practicilor de formare și administrare ale Fondului de Rezervă pentru racordarea acestora la noile realități și la practicile internaționale dezvoltate.
2. În plan administrativ, se cere o îngustare a obiectivelor ce pot fi finanțate din Fondul de Rezervă, obținându-se astfel o raționalizare a utilizării fondurilor publice și garantarea acoperirii integrale a domeniilor enumerate în caz de necesitate.
3. În plan instituțional, se observă lipsa unor criterii de performanță în utilizarea rezervelor alocate, chiar și în cazuri legate de compensarea daunelor produse de calamități naturale.
4. În plan procedural, remarcăm lipsa unei scheme clare și transparente de înaintare a solicitărilor de finanțare și a modului de aprobare a acestora. Necesitatea adoptării unei astfel de proceduri este imperativă.
5. Lista de activități și domeniile de finanțare din Fondul de Rezervă este prea mare și vag delimitată pentru a putea avea un set de criterii clare de evaluare a eficienței cheltuielilor din Fondul de Rezervă.

În aspect strategic, putem spune că nu se pune la îndoială necesitatea unui astfel de fond. Doar că, probabil, va fi nevoie de mai multe fonduri cu identificarea surselor clare de finanțare a lor pentru acoperirea necesităților de dezvoltare pe viitor. Separarea domeniilor de finanțare pe diferite fonduri după modelul statelor OECD este o sarcină pe termen mediu, dar care trebuie concepută acum.

## Recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legislativ și normativ

Fondul de Rezervă al Guvernului Republicii Moldova, deși are o reglementare legală complexă în câteva acte legislative, necesită o reglementare mai concretă, ținându-se cont de natura și destinația acestui fond și de cele mai bune practici internaționale.

În rezultatul analizei reglementărilor din domeniu, ar fi necesar de menționat următoarele concluzii și recomandări:

1. Nicio cheltuială bugetară nu trebuie să fie efectuată în afara legii, adică fără a avea un temei legal, ce rezultă din actul legislativ al Parlamentului.
2. Fondul de Rezervă ar trebui să se refere la componentele bugetului public național (bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și bugetele locale), și nu poate fi doar al Guvernului.
3. Fondul de Rezervă este parte componentă a bugetului public și putea fi reglementat mai complex doar în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nefiind nevoie de o lege aparte.
4. Fondul respectiv ar trebui să fie axat pe înlăturarea efectelor calamităților naturale și avariilor, alte cheltuieli fiind în mare măsură previzibile în bugetul pe anul respectiv.
5. În contextul propunerii precedente, mai rațional ar fi aprobarea cheltuielilor din Fondul de Rezervă doar prin dispoziția Prim-ministrului.
6. Fondul de Rezervă al Guvernului este, în esență, un fond de rezervă al statului gestionat de Guvern, adică denumirea nu pare a fi adecvată.
7. Posibil că ar fi mai reușit să existe:
  - a) Fondul de Rezervă pentru cheltuieli urgente și neprevăzute, ce sunt autorizate prin lege în caz de modificări urgente și neprevăzute ale legislației;
  - b) Fondul de intervenție – gestionat de Guvern în cazul unor calamități naturale, accidente, inclusiv sprijinirea persoanelor sinistrate.
8. Prin urmare, rămîne de revăzut statutul Fondului de Rezervă al Guvernului ca supliment la bugetul de stat (inclusiv în aspectul omisiunilor în prognozarea cheltuielilor bugetare).
9. Examinarea proiectului nr. 2354 a legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale înaintat la examinare Parlamentului pe data de 27.10.2011 cu referință la crearea Fondul de intervenție  
<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/897/Default.aspx>

## Bibliografie

1. Parlamentul României: LEGEA nr. 500/2002 din 11 iulie 2002 privind finanțele publice
2. Managing and Controlling Extrabudgetary Funds by Richard Allen and Dimitar Radev\*: OECD Journal on Budgeting 2006
3. Raportul Anual pe anul 2011, Consiliul Fiscal Romania, Evoluții și Perspective Macroeconomice și Bugetare, București, 2012
4. Benchmarking and municipal reserve funds: Theory versus Practice, by Michael Shelton and Charlie Tyer with the Assistance of Holly Hembree
5. Budgeting in Bulgaria, by Ian Hawkesworth, Richard Emery, Joachim Wehner and Kristin Saenger, OECD 2009
6. Government Finance Statistics Manual 2001 (IMF, 2001a)
7. Fiscal Consolidation in Southeastern European Countries: The Role of Budget Institutions, by Brian Olden, Duncan Last, Sami Yläoutinen, Carla Sateriale, IMF, 2012
8. Guide to Transparency in Public Finance: Contingent Liabilities, International Budget Partnership
9. Contingent Liabilities: Issues and Practice, Aliona Cebotari, IMF, WP/08/245
10. Guidelines for Public Expenditure Management, Potter și Diamond (1999), IMF
11. Legea finanțelor Publice România: <http://codfiscal.net/finante/>
12. Raport anual pe anul 2011, Evoluții și perspective marcoeconomice și bugetare (2012), Consiliul Național Fiscal, România: [www.consiliulfiscal.ro](http://www.consiliulfiscal.ro)
13. Auditul performanței modului de constituire, alocare și utilizare a fondurilor la dispoziția Guvernului: Fondul de rezervă bugetară, Fondul de intervenție și Fondul național de dezvoltare, Curtea de Conturi, România, 2009
14. Analiza raportului Guvernului Republicii Moldova asupra executării bugetului de stat pentru anul 2011, Expert Grup (2012)
15. Evaluarea transparenței procesului bugetar în Republica Moldova, Expert Grup (2012).
16. Rapoartele anuale ale Ministerului de Finanțe al Republicii Moldova pentru anii 2008-2012, <http://mf.gov.md/ro/raportinfo/budget/state/>
17. Proiectele ședințelor de Guvern pentru anul 2012, <http://www.gov.md/sedinte.php?l=ro&idc=495>

18. Hotărârile de Guvern cu privire la utilizarea mijloacelor din Fondul de Rezervă pentru anul 2012 (81 HG), <http://lex.justice.md/>
19. Rapoartele anuale ale Curții de Conturi „asupra administrării și întrebuințării Resurselor financiare publice și a patrimoniului public” ale Republica Moldova pentru anii 2008-2011, <http://lex.justice.md/>
20. Legislația relevantă a Republicii Moldova , <http://lex.justice.md/>
21. Informația privind utilizarea Fondului de Rezervă al Guvernului pentru anii 2008-2012, <http://mf.gov.md/ro/fr/>
22. Proiectul Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale

## Anexe

### Anexa 1. Dinamica bugetului aprobat și executat al Fondului de Rezervă

| Anii | Numărul de hotărâri de Guvern | Aprobat, mii lei | Executat, mii lei | În % executat față de aprobat |
|------|-------------------------------|------------------|-------------------|-------------------------------|
| 2008 | 238                           | 75000            | 63605             | 85%                           |
| 2009 | 59                            | 71800            | 20809             | 29%                           |
| 2010 | 138                           | 50000            | 38557             | 77%                           |
| 2011 | 96                            | 53000            | 51250             | 97%                           |
| 2012 | 80                            | 55000            | 47700             | 87%                           |

## Anexa 2. Dinamica bugetului executat al Fondului de Rezervă în anii 2008-2012 pe categorii de cheltuieli

| Categoria cheltuielilor<br>conform Legii nr. 1228 din<br>27.06.1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 2008     |       | 2009     |       | 2010     |       | 2011     |       | 2012     |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Suma     | %     | Suma     | %     | Suma     | %     | Suma     | %     | Suma     | %     |
| Total, mii lei                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 63 605,2 | 100%  | 20 809,0 | 100%  | 38 557,0 | 100%  | 51 250,2 | 100%  | 47 699,9 | 100%  |
| înlăturarea efectelor<br>calamităților naturale și<br>avariilor, efectuarea<br>lucrărilor de proiectare<br>aferele acestei acțiuni;                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 11 770,9 | 18,5% | 2 352,4  | 11,3% | 7 928,3  | 20,6% | 2 708,0  | 5,3%  | 3 216,5  | 6,7%  |
| ajutorul financiar acordat<br>autorităților<br>administrației publice<br>locale;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 12 964,3 | 20,4% | 5 171,4  | 24,9% | 4 508,7  | 11,7% |          |       |          |       |
| efectuarea alegerilor<br>anticipate și a<br>referendumurilor;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |          |       |          |       |          |       |          |       |          |       |
| cheltuielile aferente<br>deplasării delegațiilor<br>oficiale ale Republicii<br>Moldova peste hotare și<br>desfășurării în bune<br>condiții a vizitelor unor<br>delegații oficiale ale altor<br>state sosite în republică,<br>organizării expozițiilor,<br>simpozioanelor și forurilor<br>internaționale (cheltuielile<br>menționate se admit numai<br>în cazul insuficienței<br>mijloacelor prevăzute în<br>bugetul de stat); | 10 306,7 | 16,2% | 3 035,9  | 14,6% | 4 109,8  | 10,7% | 9 246,5  | 18,0% | 9 506,4  | 19,9% |
| finanțarea suplimentară a<br>unor autorități publice în<br>legătură cu îndeplinirea<br>unor funcții și sarcini noi;                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |          |       |          |       |          |       |          |       |          |       |
| întreținerea autorităților<br>publice create pe parcursul<br>anului;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |          |       |          |       |          |       |          |       |          |       |
| ajutorul financiar acordat<br>altor state;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 2 185,6  | 3,4%  |          |       | 3 512,2  | 9,1%  | 1 000,0  | 2,0%  | 220,0    | 0,5%  |
| ajutorul financiar destinat<br>construcției și reparației<br>obiectelor de valoare<br>istorică și culturală;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1 993,2  | 3,1%  | 228,7    | 1,1%  | 3 328,8  | 8,6%  | 369,6    | 0,7%  | 475,6    | 1,0%  |
| recuperarea pagubelor<br>materiale cauzate<br>cetățenilor în urma<br>condamnărilor ilegale;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |          |       |          |       |          |       |          |       |          |       |
| compensarea pagubelor<br>materiale suportate în<br>legătură cu activitatea de<br>serviciu (în condițiile<br>legii);                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |          |       |          |       |          |       |          |       |          |       |
| plata premiilor naționale de<br>stat și speciale, cheltuielile<br>aferele decernării lor;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1 497,9  | 2,4%  | 2 197,1  | 10,6% | 2 845,3  | 7,4%  | 1 697,6  | 3,3%  | 16 613,5 | 34,8% |
| finanțarea unor acțiuni ce<br>țin de promovarea culturii,<br>limbilor și tradițiilor                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |          |       | 459,9    | 2,2%  |          |       |          |       | 353,0    | 0,7%  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |          |       |         |       |          |       |          |       |          |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| minorităților naționale din republică;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |          |       |         |       |          |       |          |       |          |       |
| ajutorul financiar acordat unor asociații obștești (în cazuri excepționale);                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 837,0    | 1,3%  |         |       | 272,0    | 0,7%  | 230,0    | 0,4%  |          |       |
| recuperarea cheltuielilor legate de transportarea și repartizarea ajutoarelor umanitare acordate republicii (în caz de necesitate);                                                                                                                                                                                                                           |          |       |         |       |          |       |          |       | 1 019,0  | 2,1%  |
| compensarea sumelor necesare reparării echitabile a prejudiciului și compensării celorlalte cheltuieli, stabilite de către CEDO, precum și a sumelor stabilite prin acordul de soluționare pe cale amiabilă a cauzelor împotriva Republicii Moldova (cheltuielile menționate se admit numai în cazul insuficienței mijloacelor prevăzute în bugetul de stat); |          |       |         |       |          |       |          |       |          |       |
| finanțarea suplimentară pentru asigurarea materială și orice alte cheltuieli ce țin de exercitarea atribuțiilor de serviciu și de participarea agentului guvernamental și a persoanelor care îl însoțesc la procedurile din cadrul CEDO și al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei (în caz de necesitate);                                          |          |       |         |       |          |       |          |       | 1 045,3  | 2,2%  |
| alte cheltuieli cu caracter imprevizibil.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 19 943,1 | 31,4% | 7 265,6 | 34,9% | 12 051,9 | 31,3% | 17 868,0 | 34,9% | 15 250,6 | 32,0% |
| <i>Confidențiale*</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 2 106,5  | 3,3%  | 98,1    | 0,5%  |          |       | 18 130,5 | 35,4% |          |       |
| <i>* Evidențiată de autorități ca categorie separată, cu toate că nu este indicată în Legea nr.1228</i>                                                                                                                                                                                                                                                       |          |       |         |       |          |       |          |       |          |       |



## Anexa 3. Analiza distribuirii resurselor Fondului de Rezervă pe instituții în anii 2008-2012

| Instituții ale administrației publice                    | 2008     |       | 2009     |       | 2010     |       | 2011     |       | 2012     |       |
|----------------------------------------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| centrale și locale                                       | Finanțat | %%    | Finanțat | %%    | Finanțat | %%    | Finanțat | %%    | Finanțat | %%    |
| TOTAL, mii lei                                           | 63 605,2 | 100%  | 20 809,0 | 100%  | 38556,98 | 100%  | 51 250,2 | 100%  | 47 699,9 | 100%  |
| APARATUL PARLAMENTULUI                                   | 323,9    | 0,5%  |          |       |          |       |          |       |          |       |
| APARATUL PREȘEDINTELUI                                   | 4805,8   | 7,6%  | 1053,2   | 5,1%  | 33,5     | 0,1%  | 218,6    | 0,4%  | 1866,7   | 3,9%  |
| CANCELARIA DE STAT                                       | 3097,1   | 4,9%  | 4594,3   | 22,1% | 6924,3   | 18,0% | 7644,7   | 14,9% | 3739,9   | 7,8%  |
| MINISTERUL FINANTELOR                                    |          |       |          |       | 439,9    | 1,1%  | 250,0    | 0,5%  | 22,4     | 0,0%  |
| MINISTERUL AGRICULTURII ȘI INDUSTRIEI ALIMENTARE         | 182,4    | 0,3%  | 1500,0   | 7,2%  | 33,8     | 0,1%  | 19,2     | 0,0%  | 5,0      | 0,0%  |
| MINISTERUL MUNCII, PROTECȚIEI SOCIALE ȘI FAMILIEI        | 1679,8   | 2,6%  | 1175,9   | 5,7%  | 514,9    | 1,3%  | 1524,7   | 3,0%  | 888,1    | 1,9%  |
| MINISTERUL EDUCAȚIEI                                     | 160,0    | 0,3%  | 59,9     | 0,3%  | 2152,5   | 5,6%  | 154,2    | 0,3%  | 1019,0   | 2,1%  |
| MINISTERUL CULTURII                                      | 1794,3   | 2,8%  | 34,0     | 0,2%  | 1650,1   | 4,3%  | 3600,2   | 7,0%  | 4986,9   | 10,5% |
| MINISTERUL JUSTIȚIEI                                     | 690,5    | 1,1%  |          |       | 328,9    | 0,9%  | 1503,9   | 2,9%  | 12040,1  | 25,2% |
| MINISTERUL APĂRĂRII                                      |          |       |          |       | 1770,5   | 4,6%  | 8033,2   | 15,7% | 5399,9   | 11,3% |
| MINISTERUL AFACERILOR INTERNE                            | 701,2    | 1,1%  | 299,6    | 1,4%  | 764,5    | 2,0%  | 1354,9   | 2,6%  | 217,0    | 0,5%  |
| MINISTERUL AFACERILOR EXTERNE ȘI INTEGRĂRII EUROPENE     | 135,8    | 0,2%  | 220,6    | 1,1%  | 1175,4   | 3,0%  | 496,6    | 1,0%  | 213,9    | 0,4%  |
| MINISTERUL TINERETULUI ȘI SPORTULUI                      |          |       |          |       |          |       | 4526,8   | 8,8%  | 958,0    | 2,0%  |
| MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI CONSTRUCȚIILOR       |          |       |          |       | 574,5    | 1,5%  | 5,2      | 0,0%  |          |       |
| MINISTERUL CONSTRUCȚIILOR ȘI DEZVOLTĂRII TERITORIULUI    | 2607,5   | 4,1%  |          |       |          |       |          |       |          |       |
| MINISTERUL TEHNOLOGIEI INFORMAȚIEI ȘI COMUNICAȚIILOR     |          |       |          |       |          |       | 14,2     | 0,0%  |          |       |
| MINISTERUL TRANSPORTURILOR ȘI INFRASTRUCTURII DRUMURILOR |          |       |          |       | 209,2    | 0,5%  | 6,3      | 0,0%  | 22,7     | 0,0%  |
| MINISTERUL ECONOMIEI                                     | 1502,0   | 2,4%  | 260,0    | 1,2%  | 165,4    | 0,4%  | 302,4    | 0,6%  |          |       |
| MINISTERUL SĂNĂTĂȚII                                     | 293,3    | 0,5%  |          |       | 513,1    | 1,3%  | 583,9    | 1,1%  |          |       |
| MINISTERUL MEDIULUI                                      |          |       | 2000,0   | 9,6%  |          |       |          | 0,0%  | 1197,2   | 2,5%  |
| MINISTERUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE                 | 9559,6   | 15,0% |          |       |          |       |          |       |          |       |
| BIROUL RELAȚII INTERETNICE                               | 14,2     | 0,0%  |          |       | 90,0     | 0,2%  | 16,2     | 0,0%  | 129,9    | 0,3%  |
| AGENȚIA RELAȚII FUNCiare ȘI CADASTRU                     | 1568,5   | 2,5%  | 20,6     | 0,1%  | 220,9    | 0,6%  | 227,3    | 0,4%  | 109,8    | 0,2%  |
| ACADEMIA DE ȘTIINȚE A MOLDOVEI                           |          |       |          |       | 949,8    | 2,5%  | 0,0      | 0,0%  | 266,5    | 0,6%  |
| AGENȚIA REZERVE MATERIALE                                | 4476,7   | 7,0%  | 2563,1   | 12,3% | 6238,4   | 16,2% | 561,3    | 1,1%  | 206,3    | 0,4%  |
| ACȚIUNI GENERALE                                         | 2624,0   | 4,1%  |          |       | 3327,6   | 8,6%  | 1000,0   | 2,0%  | 10582,1  | 22,2% |
| AGENȚIA SPORTULUI                                        | 941,8    | 1,5%  |          |       |          |       |          |       |          |       |
| SERVICIUL DE INFORMAȚII ȘI SECURITATE                    | 475,0    | 0,7%  |          |       | 197,5    | 0,5%  | 433,0    | 0,8%  | 1615,1   | 3,4%  |
| CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII                      |          |       |          |       |          |       |          |       | 400,4    | 0,8%  |
| SERVICIUL VAMAL                                          | 8,4      | 0,0%  |          |       |          |       |          |       |          |       |
| SERVICIUL STANDARDIZARE ȘI METROLOGIE                    | 250,9    | 0,4%  |          |       |          |       |          |       |          |       |
| CONSILIUL COORDONATOR AL AUDIOVIZUALULUI                 | 5721,3   | 9,0%  |          |       |          |       |          |       |          |       |
| COMISIA NAȚIONALĂ A PIEȚEI FINANCIARE                    |          |       | 20,0     | 0,1%  |          |       |          |       |          |       |
| CASA NAȚIONALĂ DE ASIGURĂRI SOCIALE                      | 621,5    | 1,0%  | 566,6    | 2,7%  | 521,7    | 1,4%  |          |       |          |       |
| COMPANIA NAȚIONALĂ DE ASIGURĂRI ÎN MEDICINĂ              | 418,5    | 0,7%  | 173,0    | 0,8%  | 175,4    | 0,5%  |          |       |          |       |
| SERVICIUL DE STAT DE ARHIVĂ                              | 222,6    | 0,3%  | 575,1    | 2,8%  |          |       |          |       |          |       |
| SERVICIUL DE CURIERI SPECIALI                            | 130,0    | 0,2%  |          |       |          |       |          |       |          |       |
| SERVICIUL PROTECȚIE ȘI PAZĂ                              | 461,6    | 0,7%  | 74,9     | 0,4%  | 1572,5   | 4,1%  | 16037,4  | 31,3% |          |       |

|                                                            |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
|------------------------------------------------------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
| DE STAT                                                    |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| CAMERA DE LICENȚIERE                                       | 320,0           | 0,5%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| AGENȚIA AGRO-INDUSTRIALĂ „MOLDOVA-VIN”                     | 0,8             | 0,0%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| AGENȚIA „APELE MOLDOVEI”                                   | 3678,0          | 5,8%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| AGENȚIA „MOLDSILVA”                                        |                 |              |                 |              |                 |              | 1470,7          | 2,9%         |                 |              |
| SERVICIUL GRĂNICERI                                        |                 |              |                 |              | 354,0           | 0,9%         | 372,2           | 0,7%         |                 |              |
| PROCURATURA GENERALĂ                                       |                 |              |                 |              | 900,0           | 2,3%         | 102,3           | 0,2%         |                 |              |
| CENTRUL PENTRU COMBATAREA CRIMELOR ECONOMICE ȘI CORUPȚIEI  |                 |              |                 |              | 437,8           | 1,1%         |                 |              |                 |              |
| CENTRUL PENTRU DREPTURILE OMULUI                           |                 |              |                 |              | 15,9            | 0,0%         |                 |              |                 |              |
| CONSILIUL MUNICIPAL BĂLȚI                                  |                 |              | 500,0           | 2,4%         |                 |              |                 |              | 298,1           | 0,6%         |
| RAIONUL ANENII NOI                                         | 341,0           | 0,5%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL BASARABEASCA                                       | 134,6           | 0,2%         | 146,8           | 0,7%         |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL BRICENI                                            |                 |              |                 |              | 487,0           | 1,3%         | 119,0           | 0,2%         |                 |              |
| RAIONUL CĂLĂRAȘI                                           | 583,9           | 0,9%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL CANTEMIR                                           | 38,1            | 0,1%         | 88,9            | 0,4%         | 10,0            | 0,0%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL CĂUȘENI                                            | 2084,7          | 3,3%         |                 |              | 42,8            | 0,1%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL CIMIȘLIA                                           | 209,7           | 0,3%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL CRIULENI                                           | 1534,2          | 2,4%         |                 |              | 682,8           | 1,8%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL DONDUȘENI                                          | 360,0           | 0,6%         |                 |              | 15,0            | 0,0%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL DROCHIA                                            | 660,1           | 1,0%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL DUBĂSARI                                           | 1812,6          | 2,8%         | 225,0           | 1,1%         | 327,6           | 0,8%         | 165,3           | 0,3%         |                 |              |
| RAIONUL FĂLEȘTI                                            | 629,2           | 1,0%         | 169,6           | 0,8%         | 20,0            | 0,1%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL FLOREȘTI                                           | 40,0            | 0,1%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL GLODENI                                            | 330,0           | 0,5%         |                 |              | 10,0            | 0,0%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL HÎNCEȘTI                                           |                 |              |                 |              | 1300,0          | 3,4%         | 500,0           | 1,0%         | 1514,9          | 3,2%         |
| RAIONUL IALOVENI                                           | 213,9           | 0,3%         | 118,1           | 0,6%         | 239,0           | 0,6%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL LEOVA                                              |                 |              |                 |              | 15,0            | 0,0%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL NISPORENI                                          |                 |              | 1000,0          | 4,8%         |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL OCNIȚA                                             | 60,0            | 0,1%         | 80,0            | 0,4%         |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL ORHEI                                              |                 |              | 200,0           | 1,0%         | 10,0            | 0,0%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL RÎȘCANI                                            | 1594,0          | 2,5%         | 1965,0          | 9,4%         |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL SÎNGEREI                                           | 62,0            | 0,1%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL SOROCA                                             | 1745,9          | 2,7%         | 228,7           | 1,1%         |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL STRĂȘENI                                           | 437,2           | 0,7%         |                 |              | 2470,0          | 6,4%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL ȘOLDĂNEȘTI                                         | 420,0           | 0,7%         |                 |              | 310,0           | 0,8%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL ȘTEFAN-VODĂ                                        | 65,0            | 0,1%         | 496,2           | 2,4%         | 237,8           | 0,6%         |                 |              |                 |              |
| RAIONUL TELENEȘTI                                          | 294,5           | 0,5%         |                 |              |                 |              |                 |              |                 |              |
| RAIONUL UNGHENI                                            | 395,0           | 0,6%         |                 |              | 20,0            | 0,1%         |                 |              |                 |              |
| U.T.A. GAGAUZIA                                            | 92,8            | 0,1%         | 400,0           | 1,9%         | 108,0           | 0,3%         | 6,5             | 0,0%         |                 |              |
| <b>TOTAL PE AUTORITĂȚILE PUBLICE CENTRALE</b>              | <b>49 142,9</b> | <b>77,7%</b> | <b>15 190,8</b> | <b>73,0%</b> | <b>32 252,0</b> | <b>83,6%</b> | <b>50 459,4</b> | <b>98,5%</b> | <b>45 886,9</b> | <b>96,2%</b> |
| <b>TOTAL PE AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE</b> | <b>14 138,4</b> | <b>22,3%</b> | <b>5 618,3</b>  | <b>27,0%</b> | <b>6 305,0</b>  | <b>16,4%</b> | <b>790,8</b>    | <b>1,5%</b>  | <b>1 813,0</b>  | <b>3,8%</b>  |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                                       | <b>63 281,3</b> | <b>100%</b>  | <b>20 809,0</b> | <b>100%</b>  | <b>38 557,0</b> | <b>100%</b>  | <b>51 250,2</b> | <b>100%</b>  | <b>47 699,9</b> | <b>100%</b>  |
| <i>Numărul de autorități finanțate</i>                     | 55              |              | 30              |              | 45              |              | 30              |              | 23              |              |

**Anexa 4. Distribuirea resurselor Fondului de Rezervă pe Autorități Publice Centrale și Locale**

|                             | 2008                     |                 | 2009                     |                 | 2010                     |                 | 2011                     |                 | 2012                     |                 |
|-----------------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|
|                             | Nr. de Hotărâri aprobate | Suma, mii lei   | Nr. de Hotărâri aprobate | Suma, mii lei   | Nr. de Hotărâri aprobate | Suma, mii lei   | Nr. de Hotărâri aprobate | Suma, mii lei   | Nr. de Hotărâri aprobate | Suma, mii lei   |
| Autorități Publice Centrale | 192                      | 49 466,8        | 45                       | 15 190,8        | 114                      | 32 252,0        | 91                       | 50 459,4        | 76                       | 45 886,9        |
| Autorități Publice Locale   | 46                       | 14 138,4        | 14                       | 5 618,3         | 24                       | 6 305,0         | 5                        | 790,8           | 4                        | 1 813,0         |
| <b>Total</b>                | <b>238</b>               | <b>63 605,2</b> | <b>59</b>                | <b>20 809,0</b> | <b>138</b>               | <b>38 557,0</b> | <b>96</b>                | <b>51 250,2</b> | <b>80</b>                | <b>47 699,9</b> |
| în unități procentuale:     |                          |                 |                          |                 |                          |                 |                          |                 |                          |                 |
| Autorități Publice Centrale | 81%                      | 78%             | 76%                      | 73%             | 83%                      | 84%             | 95%                      | 98%             | 95%                      | 96%             |
| Autorități Publice Locale   | 19%                      | 22%             | 24%                      | 27%             | 17%                      | 16%             | 5%                       | 2%              | 5%                       | 4%              |
|                             |                          |                 |                          |                 |                          |                 |                          |                 |                          |                 |
| inclusiv                    |                          |                 |                          |                 |                          |                 |                          |                 |                          |                 |
| Decizii confidențiale       | 1                        | 2 106,5         | 2                        | 98,1            | 0                        | 0,0             | 3                        | 18 130,5        | 0                        | 0,0             |
| în unități procentuale:     | 0,4%                     | 3,3%            | 3,4%                     | 0,5%            | 0%                       | 0%              | 3,1%                     | 35,4%           | 0%                       | 0%              |

Anexa 5. Schema generală de submitere - aprobare a solicitărilor de finanțate din Fondul de Rezervă

