



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Rule of Law Institutional
Strengthening Program (ROLISP)**

STUDIU

**privind practica finanțării sistemului
judecătoresc din ultimii ani, luând în
considerare practicile internaționale în
domeniul finanțării sistemului judecătoresc**

Noiembrie 2013

Elaborarea și publicarea acestui Studiu a fost posibilă datorită suportului generos al poporului american prin intermediul Programului Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) de Consolidare a Instituțiilor Statului de Drept (ROLISP). Conținutul studiului ține de responsabilitatea autorului și nu reflectă în mod necesar viziunea ROLISP, USAID sau a Guvernului Statelor Unite.

STUDIU

**privind practica finanțării sistemului
judecătoresc din ultimii ani, luând în
considerare practicile internaționale în
domeniul finanțării sistemului judecătoresc**

Elaborat de Costel Todor
Consultant internațional

Acronime și abrevieri

BBP	Bugetare pe Bază de Performanță
BBS	Bugetare pe Bază de Scop
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
CEPEJ	Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției
CR	Cererea de Resurse
CSJ	Curtea Supremă de Justiție
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
DAC	Departamentul Afacerilor Consulare
DAJ	Departamentul de Administrare Judecătorească
IPC	Indicele Prețurilor de Consum
MF	Ministerul Finanțelor
MJ	Ministerul Justiției
MJLC	Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești
PEV	Politica Europeană de Vecinătate
PIB	Produsul Intern Brut
PIGD	Program Integrat de Gestionare a Dosarelor
SJP	Sistemul Judiciar Penal
UAM	Unități Autorizate de Muncă
UE	Uniunea Europeană

Cuprins

1. Cuvânt introductiv	6
2. Rezumat asupra studiului	7
3. Contextul actual al bugetării instanțelor din Republica Moldova	8
4. Procesul de bugetare și finanțare a sectorului judiciar în Republica Moldova	12
4.1. Istoricul statistic al bugetării activității instanțelor în Republica Moldova	12
4.2. Constrângeri și provocări bugetare	14
5. Abordarea la zi a bugetării instanțelor din Republica Moldova	15
5.1. Evaluarea internă a procesului bugetar al instanțelor (MJ, CSM, instanțe, DAJ)	15
5.2. Evaluarea externă a procesului bugetar al instanțelor (MF, Guvern, Parlament)	16
5.2.1. Cadrul legal aplicabil privind bugetarea sectorului public	18
5.2.2. Sistemul de bugetare al Justiției	25
5.2.3. Instituții implicate în procesul de bugetare a instanțelor	26
6. Modele de bugetare ale instanțelor	29
6.1. Modelul Bugetului Bază Zero	29
6.2. Modelul Bugetului pe Programe	31
6.3. Modelul bugetului de (bazat pe) performanța	31
6.4. Bugetul Operațional și Funcțional	33
6.5. Bugetul pentru investițiile de capital	33
6.6. Bugetul pentru achiziții de bunuri și servicii	36
6.7. Avantajele și dezavantajele celor cinci sisteme de fundamentare a bugetului curent	40
7. Modele europene și internaționale de bugetare a instanțelor	42
7.1. Marea Britanie	42
7.2. Franța	47
7.3. Noua Zeelandă	49
7.4. Slovacia	52
7.5. România	57
8. Perspective privind bugetarea sectorului judiciar, a instanțelor în Republica Moldova	66
8.1. Recomandări și abordări privind bugetarea instanțelor pentru o eficiență crescută	69
8.1.1. Modele posibil de aplicat, Bugetul Baza Zero + Buget pe Programe;	69
8.1.2. Modele posibil de aplicat – Bugetul Bazat pe Performanță – bugetare/dosar	71
8.2. Implementarea modelului ales de bugetare a instanțelor	76
8.2.1. Formalizarea conceptului	76
8.2.2. Dezbaterea publică și diseminarea conceptului și a metodologiei;	77
8.2.3. Aprobarea și implementarea regulamentului de bugetarea a instanțelor	77
8.2.4. Instruirea funcționarilor privind abordarea bugetară propusă;	77
8.2.5. Exercițiu practic pentru un ciclu bugetar în abordarea aleasă;	78
8.2.6. Planul de implementare și calendarul bugetar, monitorizare și evaluare;	78
8.2.7. Feedback și ajustări privind procesul bugetar	79
9. Concluzii	80
Anexe	81
Lista persoanelor intervievate	87
Sursele de informații privind datele statistice	88
Bibliografie	89

1. Cuvânt introductiv

Programul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) de Consolidare a Instituțiilor Statului de Drept (ROLISP) este un Program care are menirea de a consolida capacitatea instituțională, transparența și responsabilitatea instituțiilor-cheie din cadrul sectorului justiției în vederea garantării independenței și sporirii eficienței și a profesionalismului sistemului judecătoresc. Pe durata activității, ROLISP asistă Guvernul Republicii Moldova la implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016.

Studiul în cauză este elaborat cu suportul Programului ROLISP ca urmare a solicitării parvenite din partea Ministerului Justiției al Republicii Moldova și reieșind din angajamentele asumate de a acorda suportul necesar partenerilor întru implementarea unui șir de inițiative în sectorul judiciar, printre care: sporirea eficienței managementului și administrării instanțelor judecătorești și îmbunătățirea planificării bugetare.

Studiul prezintă realizarea primei Acțiuni *„Efectuarea unui studiu privind practica finanțării sistemului judecătoresc din ultimii ani, luând în considerare practicile internaționale în domeniul finanțării sistemului judecătoresc”* din Domeniul specific de intervenție 1.1.4 *„Crearea unui mecanism adecvat, consecvent și durabil de finanțare a sistemului judecătoresc prin majorarea finanțării acestuia și unificarea procesului de planificare bugetară a sistemului judecătoresc”* al Planului de acțiuni de implementare a Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016.

Realizarea Studiului nu era să fie posibilă fără contribuția instituțiilor partenere cum ar fi Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor și Departamentul de Administrare Judecătorească. Astfel, sincere mulțumiri urmează a fi aduse doamnei Sabina Cerbu, Viceministru al Justiției și echipei sale precum și doamnei Ludmila Dimitrișin, Șef de direcție din cadrul Ministerului de Finanțe.

2. Rezumat asupra studiului

Obiectivele vizate de studiu constau în analiza finanțării sistemului judiciar în ultimii ani, analiza procesului actual de bugetare a sistemului judiciar, revizuirea cadrului legal existent în legătură cu bugetarea sistemului judiciar și procesul de bugetare și analiza rapoartelor existente, dezvoltate până în prezent cu privire la finanțarea sistemului judiciar, precum și analiza celor mai bune practici europene și internaționale cu privire la finanțarea sistemului judiciar.

Studiul se concentrează pe bunele practici utilizate în ultimii ani de către unele țări în pregătirea și punerea în aplicare a bugetelor din sectorul justiției. Se analizează metodologiile și experiența lor și se sugerează modul în care acestea ar putea fi aplicate la procesele de bugetare și programele de reformă judiciară în Moldova.

Acest studiu a fost, de asemenea, determinat de evoluțiile recente în proiectarea și aplicarea de către sectorul public a bugetelor. Aceste evoluții au fost introduse în administrațiile judiciare în mai multe dintre țările mai avansate și deja ajuta administrațiile judiciare pentru a stabili o cultură socială orientată spre performanță.

Nevoia pentru acest studiu a apărut ca urmare a implementării Planului strategic pentru Reforma Justiției în Republica Moldova, pentru a sprijini reforma judiciară și de drept pentru a include metode noi, mai eficiente, de lucru pentru bugetarea instanțelor. Reformele judiciare necesită sprijin financiar semnificativ, iar bugetele naționale sunt invariabil sursa cheie de finanțare pentru sistemul judiciar. Bugetele care sunt bine pregătite și prezentate cresc șansele ca nevoia de fonduri suplimentare pentru implementarea reformelor judiciare va fi înțeleasă și primită pozitiv de către decidenții și finanțatorii oficiali. Acest studiu demonstrează, că bugetele bine fundamentate și executate pot ajuta, de asemenea, substanțial în creșterea performanței sectorului judiciar.

Scopul acestui studiu este de a evidenția beneficiile determinate de aplicarea unor metode noi și îmbunătățite de bugetare a instanțelor. Studiul arată că este nevoie de o integrare eficientă a conceptelor și a practicilor de bugetare moderne, cu performanțele judiciare, cu obiectivele și măsurile unui plan strategic. Ipoteza cheie este, că o abordare integrată eficientă poate servi managementul fiscal-bugetar, responsabilitatea și transparența, pentru ca obiectivele autorităților administrației publice centrale să consolideze și să sprijine reforma sistemului judiciar, inclusiv a eficienței acestuia și a creșterii independenței acestuia.

Studiul examinează mai multe abordări privind bugetarea în managementul organizațiilor publice, și în special, dezvoltarea de management și tehnici de bugetare orientate spre performanță și modul în care acestea pot fi adaptate la sectorul justiției. Accentul în acest studiu este acela de planificare și gestionare a bugetului pentru sistemele judiciare, și în special, pentru funcționarea instanțelor.

Acest studiu nu pretinde să acopere toate posibilitățile, sau cele mai recente metode sau evoluția "Bugetării pe bază de performanță". Nici nu își propune să fie prescriptiv cu privire la modul în care conceptele de performanță și măsurile ar trebui aplicate pentru instanțele din Republica Moldova. Mai degrabă, scopul studiului este de a indica modul în care unele dintre cele mai recente practici în bugetarea sectorului public ar putea contribui la îmbunătățirea performanței activității instanțelor judiciare.

3. Contextul actual al bugetării instanțelor din Republica Moldova

Integrarea europeană a Republicii Moldova reprezintă un obiectiv strategic al politicii externe și interne, menit să asigure crearea pe plan intern a unui sistem de securitate, stabilitate și prosperitate, guvernat de valorile democratice și respectul față de drepturile omului și libertățile fundamentale. Drept urmare, eforturile Republicii Moldova au fost și sunt orientate spre implementarea cu responsabilitate a angajamentelor asumate pe plan extern în raport cu UE (Acordul de parteneriat și cooperare dintre Comunitățile Europene și statele lor membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, semnat la 28 noiembrie 1994, intrat în vigoare la 1 iulie 1998; Planul de Acțiuni UE–Moldova în cadrul Politicii Europene de Vecinătate (PEV), semnat la 22 februarie 2005 la Bruxelles) și în raport cu alte structuri europene și internaționale, iar pe plan intern – spre întreprinderea unor măsuri de modernizare a țării sub aspect politic, economic, social, fortificarea voinței politice necesare promovării reformelor, precum și identificarea domeniilor de intervenție (Declarația Parlamentului Republicii Moldova cu privire la parteneriatul politic pentru realizarea obiectivelor integrării europene, adoptată unanim de Parlament la 24 martie 2005)¹.

Reforma sectorului justiției a fost permanent în vizorul autorităților Republicii Moldova. Pe parcursul ultimilor ani a fost adoptat un număr mare de documente strategice în domeniu: Strategia de consolidare a sistemului judecătoresc (Hotărârea Parlamentului nr. 174-XVI din 19 iulie 2007), Strategia de dezvoltare a sistemului de executare (Hotărârea Guvernului nr.1393 din 12 decembrie 2007), Concepția reformării sistemului penitenciar (Hotărârea Guvernului nr. 1624 din 31 decembrie 2003), Concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc (Hotărârea Parlamentului nr. 39 din 18 martie 2010). Conform Strategiei „Moldova 2020”, către anul 2020, Republica Moldova ar trebui să dispună de o justiție în serviciul cetățeanului.

Obiectivele Guvernului RM în domeniul justiției² sunt:

1. Instituirea unui sistem judecătoresc eficient, profesionist și independent, conform practicilor europene.
2. Reformarea sistemului judecătoresc și a procuraturii în vederea asigurării unei justiții independente, imparțiale, funcționale și transparente.
3. Sporirea gradului de integritate și de profesionalism al corpului judecătoresc.
4. Asigurarea unui sistem stabil și eficient de finanțare a justiției.

Acțiunile selective ce sunt propuse pentru atingerea obiectivelor enumerate sunt:

1. Crearea unui mecanism adecvat, consecvent și durabil de finanțare a sistemului judecătoresc prin majorarea finanțării acestui sistem, perfecționarea cadrului normativ privind procedura de elaborare și gestionare a bugetului sistemului judecătoresc, identificarea unor criterii obiective pentru stabilirea bugetelor operațional și capital ale instanțelor judecătorești, implementarea eficientă a sistemului informațional judiciar, elaborarea unor indicatori de performanță și utilizarea sistemelor de raportare statistică, instituirea unor stimulente și sancțiuni ce țin de performanță; consolidarea capacității instanțelor judecătorești și a Ministerului Justiției în managementul financiar, auditul intern și în achizițiile publice. Prin acțiunea respectivă se dorește să fie implementată Concepția finanțării sistemului judecătoresc aprobată prin Hotărârea de Parlament Nr.39 din 18.03.2010.

¹ Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2001-2016.

² Planul de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014 aprobat prin HG Nr. 179 din 23.03.2011

2. Formarea unui buget al sistemului judecătoresc bazat pe criterii obiective și transparente, fundamentate pe evaluarea necesităților de ordin organizatoric, administrativ, tehnico-material și informațional, precum și pe performanță. Rezultatul acestei acțiuni este Metodologia de elaborare a bugetului instanțelor judecătorești.

Solicitările bugetare ale instanțelor au fost prezentate separat de Curtea Supremă de Justiție (cu privire la nevoile proprii) și de CSM (cu privire la toate celelalte instanțe) direct la Parlament încă din 2009. Aceste cereri sunt formulate și motivate într-un mod foarte slab. Ca urmare, Parlamentul aprobă de obicei, nevoile bugetare ale CSJ și CSM nu pe baza cererilor lor, dar prin referire la solicitările bugetare paralele prezentate instanțelor de DAJ și Ministerul de Finanțe, ca parte a liniei bugetare a Ministerul de Justiție. Spre exemplu: în 2009, CSM a cerut 150 milioane de lei alocări bugetare pentru 2010, în timp ce primește doar 105 milioane lei, printr-o decizie a Parlamentului, în mare parte, pe baza de fundamentare realizate de către MF. Mod similar, din 160 milioane lei (10 milioane euro), cât a solicitat CSM în 2011, MF a recomandat doar 114 milioane (aproximativ 6,8 milioane de euro), pentru a fi acordate³. În ambele cazuri, reprezentanții CSM nu au putut susține motive suficiente pentru a explica de ce alocarea lor bugetară solicitată a fost de aproximativ 50% mai mare decât alocația acordată în anul precedent, acest lucru fiind probabil explicabil prin insuficiența capacităților de planificare bugetară a instanțelor ceea ce duce la supraestimarea necesităților de finanțare.

Situația se întâmplă în contextul în care, administrarea judecătorească care ar veni să sprijine procesul de planificare, este întâmpinată cu rețineri. Președinții instanțelor și CSM sunt, în general, foarte reținuți să accepte o idee propusă de MJ, care, prin referire la alte practici europene mai bune, a introdus Administratori ai instanțelor în fiecare instanță pentru a sprijini eficient administrarea judecătorească și implicit procesul bugetar. Puterile administratorilor judiciari se așteaptă să fie extinse pentru a permite să se ocupe cu achizițiile publice și probleme de management, inclusiv de audit, plăți de salarii și planificare financiară.

Un sistem judiciar care funcționează bine este esențial pentru eficiența punerea în promovarea și aplicarea a legii și de sprijinire și îmbunătățire a nivelului de guvernare în sectorul public și în cel neguvernamental. Legi mai bune nu sunt niciodată de ajuns, iar din acest motiv sunt necesare și acțiuni și aranjamente instituțional-organizaționale pentru a elimina deficiențele de planificare și execuției bugetară în aparatul judecătoresc.

În multe țări, un element cheie al procesului de reformă a sistemului judiciar este re-organizarea și modernizarea sistemului judiciar și a structurii instanțelor. În toate aceste cazuri, nevoile judiciare și activitățile sunt finanțate în principal de la bugetul de stat (central), sau printr-o combinație de bugetele centrale (sau federale) și locale.

Prin urmare, implementarea efectivă a sistemelor de management și a reformelor judiciare implică confruntarea directă cerințe versus limitări financiare. Învățarea regulilor și procedurilor pentru a lucra mai eficient în cadrul constrângerilor bugetare impuse de guvern ca urmare a situației economice la un moment dat a țării este de multe ori o experiență frustrantă, dar necesară, pentru cei care gestionează reformarea sistemelor judiciare.

³ Assessment of Rule of Law and Administration of Justice for Sector-Wide Programming Moldova, September 2011, European Union, EUROPEAID 127054/C/SER/MULTI

Multe dintre aceste frustrări au trei cauze principale. În primul rând, sunt adesea inerente și durabile tensiunile între puterile executivă și judecătorească care decurg din principiul fundamental al independenței justiției. Aceste tensiuni sunt rareori mai evidente, sau mai regulat inflamate vizând independența justiției, decât în discuțiile ce privesc resursele alocate sectorului judiciar. Aceste discuții includ adesea problemele controversate asupra nivelului de remunerare a angajaților din sectorul judiciar (mai ales a judecătorilor), necesitatea (dar percepută ca ineficiența) a unor procese juridice consumatoare de timp, și frecvent cerința de a extinde și a îmbunătăți condițiile de muncă și în mod special sediile instanțelor. În al treilea rând, există o sensibilitate considerabilă în cadrul sistemului judiciar cu privire la chestiuni judiciare de performanță și responsabilitate managerială. Cum ar trebui să fie evaluate aceste probleme? Cine ar trebui să aibă autoritatea și capacitatea de a monitoriza, compara și comenta acțiunile sau eficacitatea judecătorilor și procesul legal? Există stimulente, dacă este cazul, pentru o performanță judiciară mai eficientă și de a face ca aceste stimulente să încurajeze în mod necesar rezultatele justiției de a fi mai bune? Fiecare dintre aceste probleme are implicații directe pentru finanțarea sistemului judiciar.

În acest context, nevoile bugetare ale sectorului judiciar trebuie să fie justificate și negociate anual, și de mai multe ori într-un extrem de politizat context în care există multe alte cerințe justificate și necesare societății, și care concurează pentru cheltuielile publice.

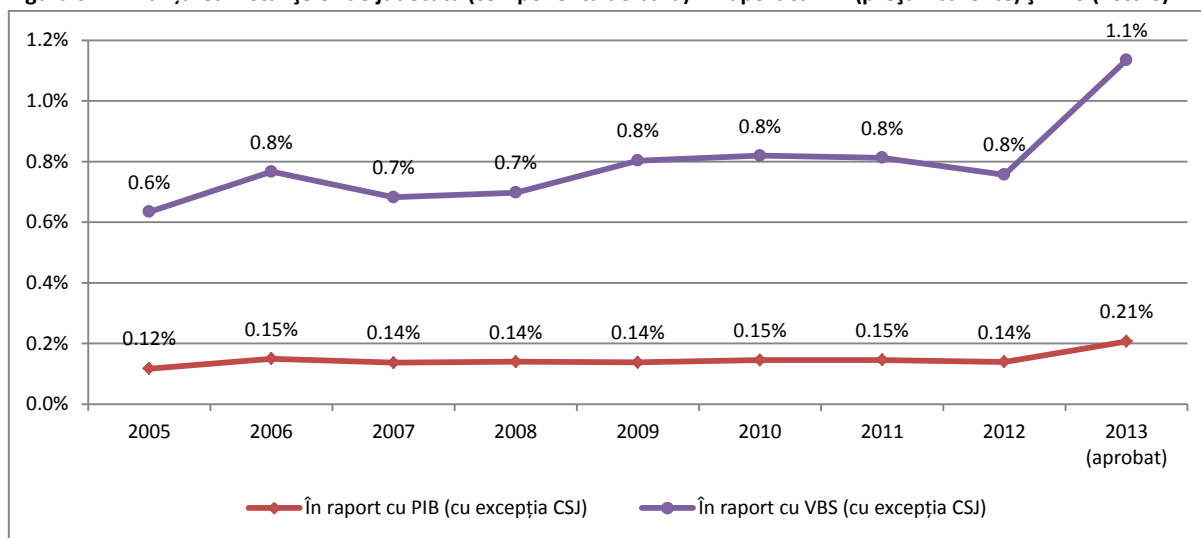
Dacă cererile bugetare judiciare nu sunt justificate și exprimate în mod eficient, atunci acest sector nu va fi recunoscut ca având nevoie de finanțare și este puțin probabil că va obține finanțarea necesară, chiar dacă există o recunoaștere unanimă că reforma judiciară este reală și efectivă și că are nevoie de resurse bugetare pentru a fi implementată eficient.

Președinții instanțelor Republicii Moldova sunt încă implicați foarte mult în micro-managementul financiar și probleme de achiziții publice la aproape fiecare nivel de instanță, situație care nu duce nici la un management eficient, nici la utilizarea capacității acestor judecători experimentați (seniori) de a se concentra pe exercitarea atribuțiilor lor judiciare.

În termeni absoluți, ca urmare a dimensiunii PIB/capita, Moldova alocă cea mai mică sumă instanțelor în Europa, de 2,1 euro pe cap de locuitor, și chiar și țările în condiții socio-economice similare se tratează puțin mai bine (3,1 euro în Ucraina, 3,3 euro în Armenia și Albania, 3,4 euro în Georgia, 3,5 euro în Azerbaidjan). Aceasta este în contrast nu numai cu țările din Europa de Vest, dar, de asemenea, cu privire la alte țări din regiune (16,8 euro în Bulgaria, 17,7 euro în România, 18,0 euro în Lituania, 20,9 euro în Letonia, 21,9 euro în Malta, 25,5 euro în Estonia), care sunt plasate sub media CEPEJ de 37,23 de euro.

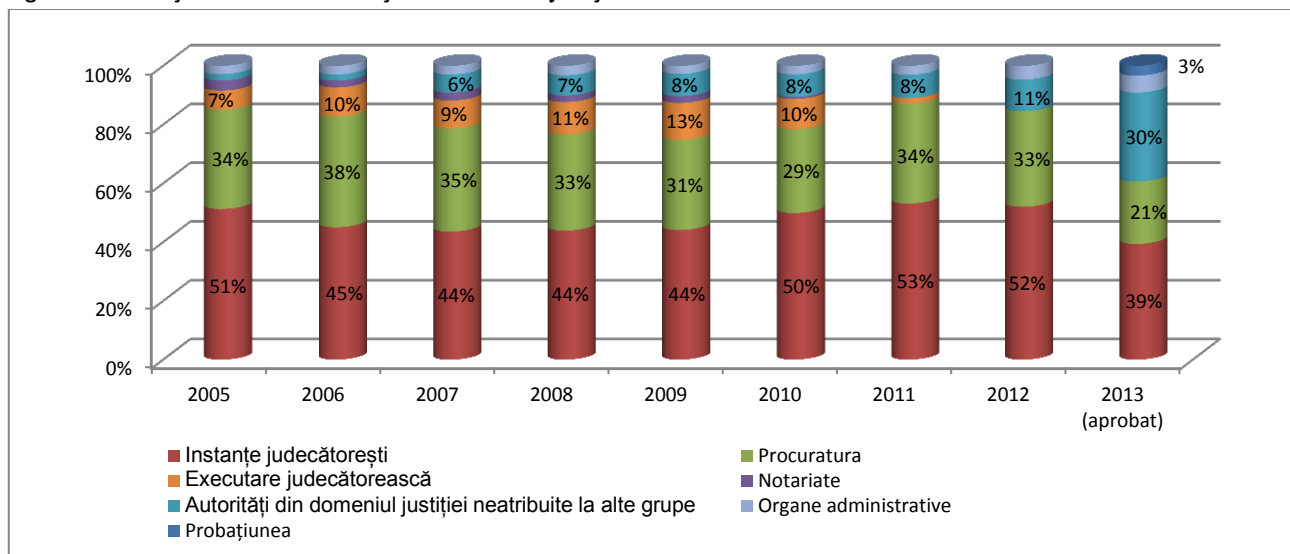
Pe parcursul anilor 2005-2012, finanțarea sectorului judecătoresc în raport cu PIB (prețuri curente) al țării a fost una constantă fiind în jur de 0,14%. Pentru anul 2013 calculele estimative arată că această pondere se va mări până la 0,21%.

Figura 3.1. Finanțarea instanțelor de judecată (componenta de bază) în raport cu PIB (prețuri curente) și VBS (fiscale)



În ce privește finanțarea sectorului în raport cu VBS (fiscale), acesta, la fel, a înregistrat un trend stabil în jurul cotei de 0,7%. O excepție poate fi înregistrată pentru anul 2013, în care este posibil ca finanțarea sectorului să ajungă la cota de 1,1% din VBS (fiscale). Explicația creșterii bruște a finanțării sectorului pentru anul 2013 poate fi găsită în investirea unei funcții noi în cadrul instanțelor de judecată și anume asistent al judecătorului, respectiv finanțarea cheltuielilor de personal, precum și a majorărilor salariale prevăzute în contextul reformei justiției și de majorare a cheltuielilor de capital.

Figura 3.2. Evoluția structurii de finanțare a sectorului justiției



O analiză a sectorului justiției din perspectiva structurii bugetului, poate concluziona:

1. În perioada anilor 2005 – 2011 (posibil și 2012), din totalul mijloacele financiare destinate sectorului justiției, 44% - 53% au fost direcționate pentru finanțarea instanțelor de judecată.
2. Deși, pentru anul 2013, au fost prevăzute mijloace financiare suplimentare pentru finanțarea instanțelor de judecată (introducerea asistenților judiciari), în structura finanțării sectorului justiției cota alocată exclusiv instanțelor s-ar putea să se diminueze până la 39%.

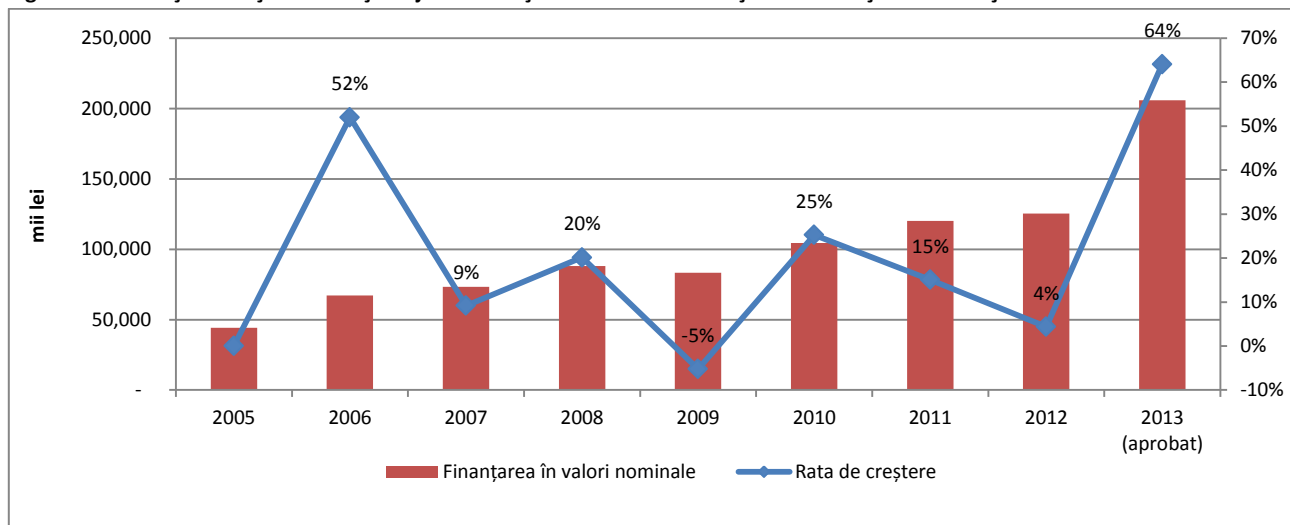
4. Procesul de bugetare și finanțare a sectorului judiciar în Republica Moldova

4.1. Istoricul statistic al bugetării activității instanțelor în Republica Moldova

Analizarea evoluției bugetului instanțelor din Moldova se realizează din perspectivă a valorii nominale și a valorii reale (ținând cont de rata inflației).

În **valori nominale**, instanțele judecătorești au cunoscut o evoluție cvasi-ascendentă (cu excepția anului 2009), de la circa 44 milioane de lei în anul 2005 la circa 206 milioane lei în 2013, înregistrând o rată de creștere agregată de 366%. Aceasta demonstrează trendul crescător înregistrat în ultimii 8 (opt) ani de alocațiile bugetare în valori nominale.

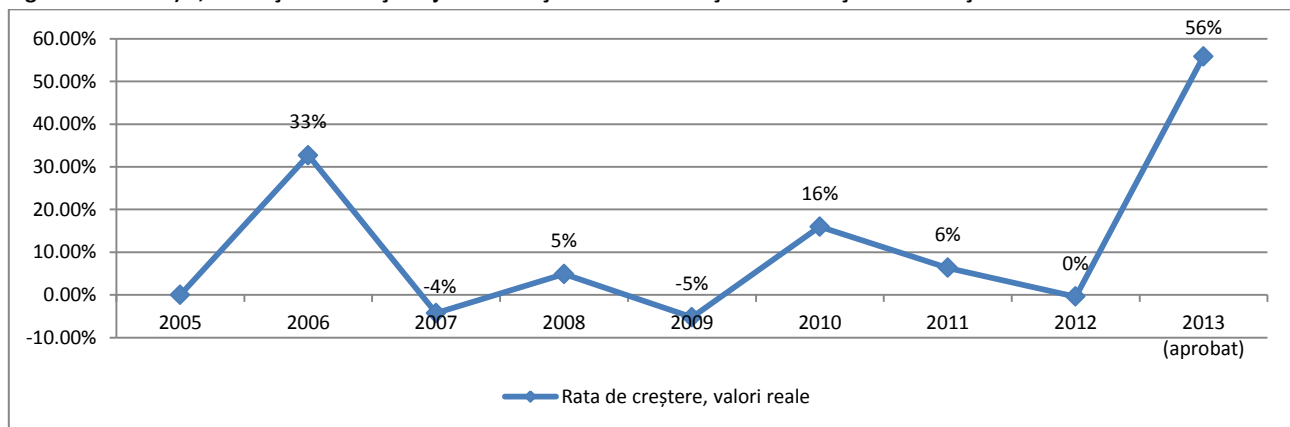
Figura 4.1. Evoluția finanțării instanțelor judecătorești în valori nominale și rata de creștere a finanțării



Este important de menționat că pentru anul 2013, rata de creștere a finanțării instanțelor va fi de aproximativ 64% față de anul 2012. Această creștere va fi cea mai mare din perioada anilor 2005-2013. Explicația acestei creșteri a fost deja menționată în capitolul precedent.

Analizând evoluția finanțării instanțelor judecătorești **în valori reale (ținând cont de IPC)**, constatăm că există diferențe (negative) introduse de (IPC).

Figura 4.2. Evoluția, a finanțării instanțelor judecătorești în valori reale și rata de creștere a finanțării

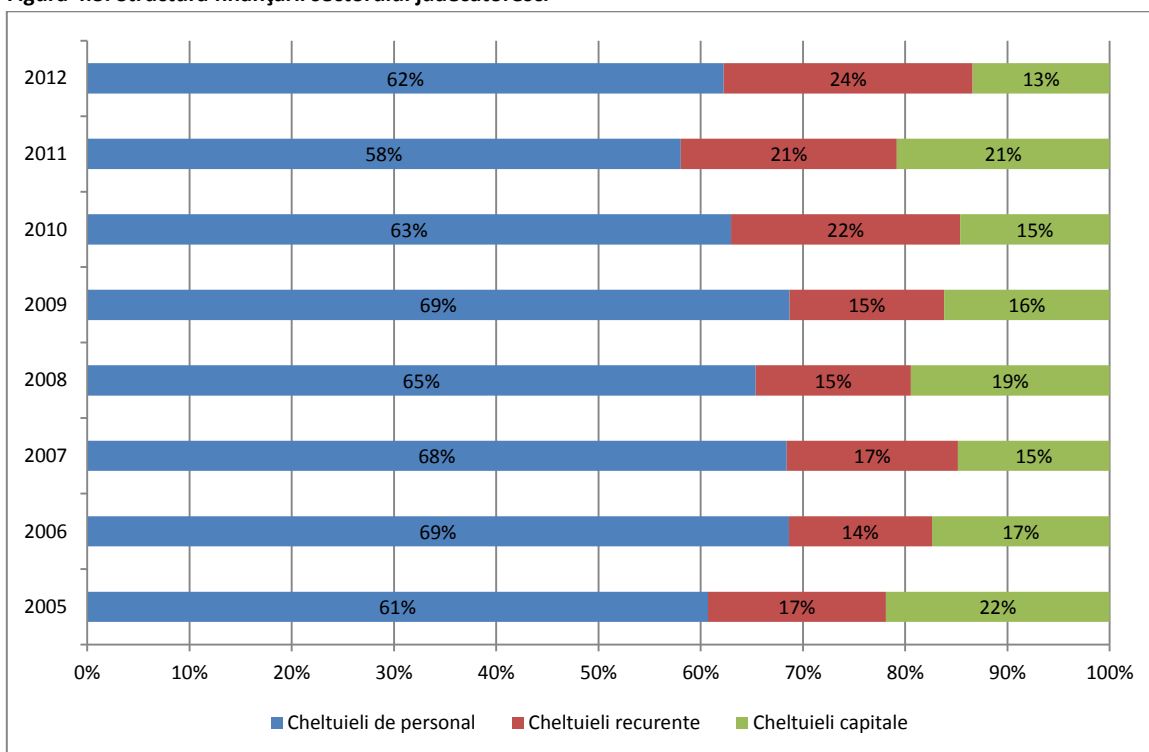


Analizând situația finanțării în valori reale (Figura 3.2) sunt de interes următoarele aspecte:

1. Dacă în valori nominale, în anul 2007, rata de creștere a fost de 9% față de anul precedent, atunci în valori reale, a fost înregistrată o diminuare a finanțării instanțelor judecătorești cu 4%. În anul 2007 rata inflației a fost înregistrată la nivel de 12,3%, fapt ce a determinat diminuarea finanțării instanțelor judecătorești.
2. În anul 2009, rata inflației a fost de 0%, respectiv în valori reale rata de finanțare a rămas identică cu cea înregistrată în valori nominale.
3. Pentru anul 2012, instanțele au beneficiat de o creștere a finanțării nominale cu 4%. În realitate creșterea respectivă a fost redusă la zero din cauză inflației înregistrate de 4,6%.

O analiză similară privind finanțarea instanțelor de judecată s-a realizat din perspectiva **structurii bugetului** acesteia. Se poate constata că peste 60% din mijloacele financiare ale instanțelor de judecată sunt direcționate pentru acoperirea cheltuielilor de personal (vezi figura 3.3).

Figura 4.3. Structura finanțării sectorului judecătoresc.



Situația instanțelor de judecată moldovene ar trebui să fie, de asemenea, evaluată în analiză comparativă cu alte state europene și țări din regiune. Una dintre sursele cele mai relevante în acest sens este Raportul de Calitate și eficienței justiției în sistemele judiciare europene (2010) ale Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției (CEPEJ)⁴. CEPEJ observă o corelare între lipsa de performanță a unor "sisteme judiciare" (care, în conformitate cu standardul CEPEJ, includ instanțele, ministerul public și asistența juridică), și lipsa resurselor lor financiare - chiar dacă alte elemente ale organizării pot fi considerate ca având bugetarea corespunzătoare, precum organizarea eficientă a sistemului, relevanța procedurilor, managementul resurselor umane și financiare, etc. Între 2006 și 2008, Republica Moldova a crescut bugetul alocat "sistemului judiciar" (instanțe, ministerul public și asistența juridică) cu 57%, alături de alte creșteri importante, cum ar fi în Ungaria (198%), Slovacia (141%), Estonia (72%) și Polonia (61%).

⁴ Vezi raportul CEPEJ

În același timp, bugetarea instanțelor ca și o componentă a sistemului judiciar, rămâne în termeni absoluți și relativi în Republica Moldova în urmă nu numai între țările din Europa de Vest dar și între omologii săi din Europa Centrală și de Est.

Cel mai important este faptul că, Republica Moldova, la 0,18% din PIB alocat instanțelor, este sub media CEPEJ de 0,24%, privind alocarea unui procent din venitul național instanțelor. Acest lucru este notabil având în vedere că celelalte țări din regiune alocă un procent mult mai mare din PIB-ul lor a instanțelor - în special Slovenia (de la 0,42% din PIB), Polonia (0,40%), Bulgaria (0,38%), România (0,28%), Ungaria (0,27%)²⁵. În acest sens, printre țările din regiune Ucraina (0,17%), Armenia (0,13%), Albania (0,12%), și Azerbaidjan (0,10%) au alocații sau execuții bugetare mai scăzute decât Republica Moldova.

4.2. Constrângeri și provocări bugetare

Principala provocare pentru sistemul judiciar și fiscal din Republica Moldova este de a determina un buget pentru instanțele de judecată, care să fie cheltuit eficient, respectiv planificat și executat adecvat nevoilor.

Limitări și constrângeri identificate:

- Buget alocat justiției în mod limitat:
 - Bugetele instanțelor trebuie să fie structurate pe nevoi concrete care să răspundă calității și cantității serviciilor prestate de instanțe pentru cetățeni:
 - Bugetele să nu fie în exces la unele instanțe.
 - Bugetele să nu fie deficitare.
 - Bugetele să fie executate corespunzător:
 - Execuție bugetară eficientă și eficace.
 - Destinația cheltuielilor justificată.
 - Distribuția bugetelor să fie obiectivă.
- Cadrul legal neunitar aplicabil.
- Performanța activităților nemăsurată.
- Automatizarea proceselor în instanțe și în procesul bugetar – planificare și execuție
- Lipsa unor instrumente adecvate care să ducă la reducerea costurilor și la economii la buget pentru a fi folosite în îmbunătățirea condițiilor de muncă.

Moldova, spre deosebire de multe alte țări din regiune, operează cu un raport de judecători profesioniști la 100.000 de locuitori de 12,92, ceea ce este surprinzător de scăzut în comparație cu alte țări din Europa Centrală și de Est. Singurele țări din regiune având chiar și mai puțini judecători sunt Azerbaidjan (5,7), Georgia (6,4), Armenia (6,8) și Albania (12,3). Acest lucru este în contrast cu multe alte țări din regiune unde avem exemple de proporție semnificativ mai mare a judecătorilor - începând cu Ucraina (15,5), Estonia (17,7), România (19,2), Letonia (20,8), Bosnia-Herțegovina (22,3), Lituania (22,5), Rusiei (24,2). Situația actuală este greu explicată, având în vedere în special nivelul de muncă, respectiv a sarcinii pe dosare, a judecătorului din Republica Moldova - un judecător, de obicei, emite mai mult de 100 de decizii de fond pe an. Această subreprezentare în rândul judecătorilor explică, de asemenea, parțial de ce alocația bugetară pentru instanțe în Moldova este cu mult sub medie CEPEJ, de 39,9% din total buget sector justiție. Alte țări din regiune au mai mulți judecători și, în consecință o proporție relativ mai mare a bugetului sistemului de justiție este alocat instanțelor din teritoriu - în special, Slovenia (64,8%), Bulgaria (59%), Lituania (57,4%), Cehia (54%), Polonia (49,6%), România (49,5%) sau Slovacia (49,3%).

Utilizarea tehnologiei IT în instanțele de judecată este un alt reper de bază în stabilirea eficienței managementului unei justiții moderne. CEPEJ indică trei principale zone de e-justiție, și anume:

- a. Existența unor centre IT software și hardware la instanțele de judecată și registre;
- b. Software-ul cu înregistrarea cazurilor și existența sistemelor de management;
- c. Sisteme electronice de comunicare și de schimb de date care leagă instanțele de judecată între ele, precum și cu alte instituții și societatea.

Aceste trei domenii sunt în cele din urmă împărțite în sub-zone, și punctele atribuite fiecărui sistem bazat pe existența a diverse instrumente practice care să faciliteze munca și automatizarea instanțelor este încă slab dezvoltată în Republica Moldova.

5. Abordarea la zi a bugetării instanțelor din Republica Moldova

5.1. Evaluarea internă a procesului bugetar al instanțelor (MJ, CSM, instanțe, DAJ)

În prezent, sistemul judecătoresc este **finanțat în baza istorică**. În mare parte, instanțele sunt finanțate la nivelul anului curent cu o mică ajustare la rata inflației. Excepție sunt cheltuielile capitale care sunt planificate suplimentar la cheltuielile de personal și cele operaționale. Acest model a fost unul comun pentru mai multe instituții până la avansarea tehnologiei informaționale care a acordat posibilitatea guvernului dar și populației să privească solicitările de finanțare și din altă perspectivă.

Cel mai mare dezavantaj al modelului utilizat de instanțele din Moldova este faptul, că acesta nu reacționează adecvat la încărcătura curților (numărul dosarelor). Pe parcursul anilor, a apărut o discrepanță în finanțarea instanțelor judecătorești, deoarece finanțarea unor instanțe a crescut semnificativ în timp ce încărcătura acestora nu.

Ca exemplu, în continuare se prezintă două instanțe (denumirea a fost exclusă), care au același număr de judecători și buget operațional. Instanța X a cheltuit 27 de lei pentru procesarea unui dosar pe când instanța Y a cheltuit 120 de lei per dosar. Aceasta nu înseamnă că o instanță trebuie să primească mai mult, iar alta mai puțin, doar că finanțarea instanțelor este departe de a fi una echitabilă.

Finanțarea istorică nu presupune justificarea cheltuielilor de către instanțe. Instanțele pot obține un buget similar sau mai mare cu sau fără o justificare a necesităților, oportunitatea finanțării sau a priorității. Procesul bugetar nu este unul competitiv între instanțe și în acest caz resursele financiare sunt alocate în baza plafoanelor istorice. Îmbunătățirea va apărea atunci când un proces de bugetare de jos în sus va fi stabilit de către instituțiile partenere din cadrul sectorului judecătoresc și când beneficiarii resurselor financiare își vor asuma răspunderea pentru atingerea rezultatelor pentru care sunt finanțați.

Legislația Republicii Moldova cu privire la salarizarea personalului curților este bazată pe categorii și experiență acumulată în anii precedenți și nu pe performanță. Cheltuielile de personal în structura bugetului nu sunt legate de performanțe și capacitatea de a soluționa dosare sau de a menține rata de soluționare a dosarelor la nivel înalt ci de numărul de personal, categoriile personalului. Din acest motiv, cheltuielile de personal influențează costul dosarului și nu oferă o imagine clară ce ține de performanță versus cost. În consecință, finanțarea pe bază istorică este o cale mult mai comodă și

mai greu de supus evaluării, ceea ce convine instanțelor cu o încărcătură mică, în raport cu instanțele foarte aglomerate.

Bugetarea istorică fiind o realitate, se constată astfel, ca o serie de acțiuni aferente procesului bugetar, duc în final la o anumită inechitate în alocare de resurse. Instanțe cu același număr de dosare au fonduri bugetare alocate diferit sau resurse umane și logistice diferențiate ca urmare a finanțării pe bază istorică.

Continuarea în același model de finanțare determină nemotivare, migrare de resurse umane și adâncește rupturi în cadrul sistemului judecătoresc. Asupra procesului bugetar în cadrul instanțelor – MJ, CSM, instanțele și DAJ consideră necesar de realizat modificări și inovații pentru echilibru și echitate în administrarea de fonduri.

Formalizarea procesului de bugetare la nivel de sistem prin elaborarea unei metodologii proprii, personalizată și a unui regulament de realizare a bugetului la nivel de minister și instanțe, precum și a unui calendar intern propriu este necesară și esențială pentru transparența procesului bugetar, pentru rigoare și pentru performanțe îmbunătățite.

5.2. Evaluarea externă a procesului bugetar al instanțelor (MF, Guvern, Parlament)

Determinarea alocației bugetare anuală pentru sistemul judiciar poate fi considerată ca un proces discutabil și frustrant pentru majoritatea țărilor. Cerințele ridicate de o structură a guvernului (de exemplu, nevoia executivului pentru "reținere" și "responsabilitate" în managementul financiar) sunt invariabil percepute că încalcă principiile altele (de exemplu, "corectitudinea" și "independența" sistemul de justiție). În cele mai multe cazuri, problema nu este pur și simplu o insuficiență a resurselor, deși, aceasta este invariabil o sursă de iritare, ci o percepție reciprocă pe care nici o structură nu o înțelege în mod corespunzător, sau nu are în vedere, mandatul și obiectivele celuilalt.

Un rezultat frecvent al acestor tensiuni este o suspiciune reciprocă, de durată și fără motive între managerii și "gardienii" sistemului financiar public și membrii ai sistemului judiciar. Colaborarea și cooperarea în stabilirea regulilor și principiilor funcțional bugetare reprezintă un obiectiv comun al acestor instituții.

Natura administrațiilor judecătorești reprezintă adesea o parte a acestei probleme. Sectorul judiciar este în mod tradițional conservator, rigid în abordare și în procesele sale, și uneori reticenți în a accepta schimbarea sau corectarea situației când performanța este contestată. Unii membri ai sistemului judiciar preferă să exercite acțiuni individuale și decisive în chestiunile legate de buget, în timp ce alții arată puțin interes în chestiuni operaționale, sau au prea puțină considerație pentru normele financiare și convenții.

În unele jurisdicții, poate exista, de asemenea, refuzul de a atribui responsabilitatea pentru administrarea instanțelor judecătorești și a problemelor bugetare (non-juridice) către manageri profesioniști. Această reticență constrânge de multe ori dezvoltarea de competențe adecvate și dezvoltarea sistemului judiciar.

Întrebarea cine ar trebui să stabilească obiective de performanță pentru sectorul judiciar, puterea executivă sau judecătorească, sau ambele, se reduce în cele din urmă la o singură temă – **esența sistemului** - independența judiciară.

În cele din urmă, poate exista o reticență acerbă printre unii actori din sistemul judiciar, de a accepta, că sectorul justiției este pur și simplu unul din multele sectoare publice, care concurează pentru resursele financiare limitate ale guvernului/statului și nu are nici un drept special asupra fondurilor bugetare sau ca fiind prioritar în raport alte nevoi de cheltuieli publice. Așa cum se observă din calendarul bugetar actual, implicarea instanțelor în faza de elaborare a bugetului este nemarcată (nu se evidențiază), ceea ce determină o abordare pasivă privind evoluția sistemului judiciar și al activităților instanțelor. Lipsa unei perioade determinată și evidențiată pentru pregătirea și dezbateră bugetului nu susține asumarea calității de “proprietar” și de “responsabilitate” cu privire la efectul existenței sau inexistenței fondurilor bugetare necesare bunei desfășurări a actului de justiție.

Tabel 1. Calendar bugetar

Acțiunile	Autoritatea responsabilă	Termenul limită de realizare	Autoritatea beneficiară
1. Elaborarea proiectului de buget			
1.1 Emiterea circularelor cu privire la elaborarea și prezentarea propunerilor / proiectelor de buget	Ministerul Finanțelor	20 mai ⁵	Ministerul Justiției
1.2 Prezentarea propunerilor de buget	Ministerul Justiției	1 iulie ⁶	Ministerul Finanțelor
1.3 Elaborarea și consultarea proiectului de lege a bugetului de stat cu MJ	Ministerul Finanțelor	1 septembrie ⁷	Ministerul Justiției
1.4 Prezentarea la Guvern a proiectului de lege a bugetului de stat	Ministerul Finanțelor	15 septembrie ⁸	Guvernul
2. Examinarea și adoptarea proiectului de buget			
2.1 Examinarea și aprobarea proiectului de lege a bugetului de stat de către Guvern și prezentarea acestuia spre adoptare Parlamentului	Guvernul	1 octombrie ⁹	Parlamentul
2.2 Adoptarea Legii bugetului de stat	Parlamentul	5 decembrie ¹⁰	X
3. Executarea bugetului			
3.1 Prezentarea planurilor de finanțare	Ministerul Justiției	15 decembrie ¹¹	Ministerul Finanțelor
3.2 Prezentarea planurilor de finanțare	Instanțele judecătorești	Nu este determinat	Ministerul Justiției
3.3 Aprobarea repartizării lunare a veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat conform Clasificației bugetare.	Ministerul Finanțelor	45 zile după publicarea Legii bugetare anuale ¹²	Ministerul Justiției, instanțele judecătorești
3.4 Închiderea tuturor conturilor deschise în decursul anului bugetar curent.	Ministerul Finanțelor	31 decembrie ¹³	X
4. Raportarea executării bugetului de stat			

⁵ Conform Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului (oficial nu este aprobat)

⁶ Vezi referința 1

⁷ Vezi referința 1

⁸ Vezi referința 1

⁹ În baza Legii 847 privind sistemul bugetar și procesul bugetar

¹⁰ Vezi referința 2

¹¹ Vezi referința 2

¹² Vezi referința 2

¹³ Vezi referința 2

4.1 Raportul executării bugetului de stat pentru anul bugetar încheiat	Ministerul Finanțelor	1 mai ¹⁴	Guvernul
4.2 Aprobarea și prezentarea Raportului executării bugetului	Guvernul	1 iunie ¹⁵	Parlamentul
4.3 Raportul de control ex-post al Curții de Conturi pentru fiecare instituție publică	Curtea de conturi	1 iunie	Parlamentul
4.4 Aprobarea Raportului de executarea bugetului de stat	Parlamentul	15 iulie ¹⁶	X

La elaborarea proiectului de buget al sectorului judecătoresc pentru anul 2014, Ministerul Justiției a fost înlocuit cu CSM. Această modificare are la bază prevederile constituționale menționate anterior cât și ultimele modificări de legislație ce țin de administrarea judecătorească. Astfel, în calendarul bugetar prezentat mai sus, în cazul calendarului bugetar al instanțelor de judecată, Ministerul Justiției urmează a fi citit pe viitor CSM.

5.2.1. Cadrul legal aplicabil privind bugetarea sectorului public

În anul 2002 Moldova a inițiat o reformă importantă în sistemul de planificare strategică, prin introducerea CCTM (actualul CBTM). Reforma s-a bazat pe experiența recentă a altor țări în modernizarea sistemului de planificare bugetară.

Scopul CBTM este de a facilita implementarea politicilor guvernamentale prin prezentarea unui cadru strategic și previzibil în care are loc planificarea bugetară.

Obiectivele specifice ale CBTM constau în:

- Consolidarea echilibrului macroeconomic și a disciplinei financiare prin planificarea unui buget realist;
- Sporirea eficacității cheltuielilor publice prin asigurarea unei legături mai bune între politici, priorități strategice și cheltuielile publice în cadrul sectoarelor și între sectoare;
- Asigurarea unui nivel previzibil al resurselor alocate autorităților publice centrale la planificarea și implementarea programelor multianuale de cheltuieli;
- Sporirea nivelului de transparență și răspundere în procesul de luare a deciziilor cu privire la identificarea priorităților de politici și strategiile sectoriale de cheltuieli.

CBTM cuprinde o perioadă de trei ani: anul bugetar următor și încă doi ani după acesta. Planificarea și elaborarea următorului CBTM începe în decembrie (cu 13 luni înainte de perioada pentru care se elaborează CBTM) și continuă până la prezentarea proiectului bugetului de stat la parlament. Astfel, se disting trei etape și patru elemente principale.

- Etapa I. Elaborarea conceptului CBTM în decembrie-ianuarie. Acesta stabilește cadrul inițial macroeconomic, fiscal și al priorităților de cheltuieli, în conformitate cu care se elaborează CBTM. Acesta de asemenea reflectă prioritățile de politică actualizate ce se conțin în Documentul de stabilire a priorităților.

Produsul obținut la această etapă este *Documentul de Concept CBTM* care se discută în cadrul Comitetului interministerial pentru planificarea strategică la finele lunii ianuarie și se aprobă de Prim-ministru.

¹⁴ Vezi referința 2

¹⁵ Vezi referința 2

¹⁶ Vezi referința 2

- Etapa II. Elaborarea prognozelor CBTM. Analiza priorităților și plafoanele de cheltuieli, care sunt elaborate pe parcursul lunilor februarie-aprilie. Acestea reprezintă etapa strategică a elaborării CBTM care implică elaborarea detaliată a cadrului macroeconomic și fiscal pe termen mediu, analiza problemelor majore ale politicii bugetare și elaborarea plafoanelor de cheltuieli în cadrul cărora se elaborează bugetele pe sectoare și autorități publice centrale.

Produsul obținut la această etapă este *Documentul privind prognozele CBTM* care se discută de către Comitetul interministerial pentru planificarea strategică și se aprobă de Prim-ministru pînă la finele lunii aprilie.

- Etapa III. Finalizarea CBTM ce are loc în perioada iulie-septembrie odată cu elaborarea proiectului bugetului de stat. Aceasta implică o actualizare finală a cadrului macrofiscal și ajustarea cheltuielilor reflectate în buget precum și celor prognozate pentru a încorpora rezultatul negocierilor bugetare cu autoritățile publice centrale.

Produsul obținut la această etapă este proiectul bugetului și a estimărilor pe următorii doi ani care este prezentat Guvernului spre aprobare la finele lunii august. În rezultat, estimările actualizate ale CBTM constituie o parte a documentației bugetare de suport a proiectului bugetului de stat.

Elementele principale ale procesului de elaborare a CBTM sunt:

- Elementul 1: Cadrul macrofinanciar pe termen mediu care asigură prognoza bugetară generală și cadrul de resurse în care sunt finanțate programele de cheltuieli publice. Cadrul macrofinanciar este compus din patru sub-elemente:
 - Cadrul macroeconomic pe termen mediu care prezintă prognozele evoluției economiei în următorii trei ani;
 - Prognoza veniturilor publice pentru următorii trei ani care rezultă din prognoza macroeconomică, obiectivele politicii fiscale și administrării fiscale;
 - Prognoza deficitului bugetar și surselor de finanțare a acestuia; și
 - Cadrul financiar global pe termen mediu care este compus din indicatorii agregați ai veniturilor, cheltuielilor publice, deficitului și surselor de finanțare a acestuia.

Cadrul macrofinanciar este elaborat la trei etape: (i) la etapa I când este elaborată prognoza generală macro-financiară; (ii) la etapa II, când este elaborat cadrul macro-financiar inițial detaliat și care oferă plafoanele totale de cheltuieli pentru elaborarea bugetului; și (iii) la etapa III când este elaborat cadrul macro-financiar final ce însoțește prezentarea bugetului.

- Elementul 2: Strategia bugetară și revizuirea cheltuielilor publice care oferă analiza politicilor, strategiei și a performanței pe care se fundamentează elaborarea opțiunilor bugetare ale Guvernului.

Analiza se desfășoară în cadrul a două etape: (i) etapa I atunci când sunt identificate și discutate în documentul de concept CBTM principalele provocări și priorități care urmează a fi analizate în cadrul procesului de elaborare a următorului CBTM; și (ii) etapa II când sunt elaborate note tehnice cu privire la analiza problemelor majore de politică, strategie și performanță bugetară. Acestea se includ în calitate de anexe la Documentul privind prognozele CBTM.

- Elementul 3: Plafoanele de cheltuieli și prognozele CBTM care stabilesc limitele generale în cadrul cărora se elaborează strategiile sectoriale de cheltuieli. Plafoanele de cheltuieli au un rol important în procesul de planificare a bugetului, deoarece acestea asigură planificarea activităților în baza unei evaluări realiste a volumului potențial de resurse disponibile. Lucrul tehnic ce ține de elaborarea plafoanelor totale de resurse și prognozelor de cheltuieli se

efectuează de Ministerul Finanțelor. Determinarea plafoanelor de cheltuieli implică două sub-elemente principale:

- Prognozele cheltuielilor publice divizate pe (i) componentele bugetului public național; și (ii) pe principalele categorii economice.
- Prognozele cheltuielilor la nivel de sector, care în cazul bugetului de stat se divizează ulterior pe autorități publice centrale.

Plafoanele de cheltuieli reprezintă prognozele elaborate de către Ministerul Finanțelor de trei ori pe an: (i) la etapa I când sunt oferite plafoanele preliminare de cheltuieli sectoriale pentru următorii trei ani în conformitate cu care se elaborează propunerile privind strategiile sectoriale de cheltuieli; (ii) la etapa II când se actualizează plafoanele de cheltuieli sectoriale și se elaborează plafoanele pe autorități publice centrale ținând cont de cadrul macro-financiar actualizat, revizuirea priorităților bugetare și evaluarea propunerilor privind strategiile sectoriale de cheltuieli. Plafoanele revizuite la această etapă sunt folosite pentru pregătirea propunerilor detaliate de buget pentru anul următor; și (iii) la etapa III când alocările bugetare pe sectoare și autorități publice centrale pe anul următor și prognozele pentru ceilalți doi ani sunt finalizate.

- Elementul 4: Strategiile sectoriale de cheltuieli analizează implicațiile politicilor și priorităților strategice ale Strategiei naționale de dezvoltare asupra alocării resurselor pe programele majore de cheltuieli. Analiza include toate cheltuielile bugetului public național în cadrul unui sector. Elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli implică următoarele sarcini:
 - O evaluare a situației din prezent și provocărilor majore cu care se confruntă sectorul dat;
 - O prezentare sumară a tuturor obiectivelor de politici ale sectorului însoțite de principalele politici și inițiative de program necesare pentru atingerea acestor obiective;
 - O evaluare a măsurilor prioritare de îmbunătățire a eficienței cheltuielilor publice la nivel de sector și, prin urmare, care eliberează resurse pentru noile inițiative;
 - O evaluare a implicațiilor pentru cheltuielile publice, cele curente și capitale, în fiecare din domeniile de program; și
 - Stabilirea indicatorilor cu privire la performanța programului și rezultatele politicilor.

Elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli are loc la: (i) etapa II când grupurile sectoriale de lucru CBTM elaborează versiunile preliminare a strategiilor sectoriale; și (ii) la etapa III când grupurile sectoriale de lucru ajustează strategiile lor pentru a corela strategiile la plafoanele de cheltuieli revizuite. Ministerul Finanțelor ar putea introduce ulterior careva ajustări, rezultate în urma finalizării proiectului bugetului.

Elaborarea CBTM reprezintă un proces participativ care implică contribuția diferitor participanți și a unui mecanism de coordonare adecvat. Rolurile și responsabilitățile de bază în cadrul procesului de elaborare a CBTM sunt descrise mai jos.

Cancelaria de Stat

Direcția pentru coordonarea politicilor și asistenței externe din cadrul Cancelariei de Stat este responsabilă pentru monitorizarea implementării și extinderii în timp planului de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare. În mod special aceasta implică următoarele:

- Identificarea noilor inițiative majore ce vor fi prezentate pentru includere în următorul plan de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare;
- Elaborarea Documentului privind prioritățile Strategiei naționale de dezvoltare de care se va ține cont la alocarea resurselor în următorul CBTM (Decembrie/Ianuarie);
- Elaborarea instrucțiunilor pentru actualizarea și extinderea în timp a planului de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare (Notă: acestea pot fie emise în calitate de instrucțiuni comune

care includ, de asemenea, actualizarea și extinderea în timp a strategiilor sectoriale de cheltuieli CBTM);

- Elaborarea raportului de progres cu privire la implementarea Strategiei naționale de dezvoltare;
- Elaborarea proiectului planului de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare actualizat și extins, ce însoțește prezentarea Documentului privind prognozele CBTM; și
- Revizuirea propunerilor detaliate la planul de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare și finalizarea acestuia.

Ministerul Finanțelor

Ministerul Finanțelor este responsabil pentru elaborarea și prezentarea CBTM. Funcțiile de bază, în acest sens, sunt:

- Asigurarea coordonării la nivel general a procesului de elaborare a CBTM și a bugetului;
- Elaborarea instrucțiunilor și îndrumărilor pentru elaborarea CBTM (Notă: acestea pot fi emise în calitate de instrucțiuni comune care includ, de asemenea, actualizarea și extinderea în timp a planului de acțiuni al Strategiei naționale de dezvoltare);
- Elaborarea Documentului de concept CBTM (Decembrie/Ianuarie), Documentului privind prognozele CBTM (Aprilie) și finalizarea CBTM odată cu elaborarea bugetului de stat (August).
- Determinarea obiectivelor politicii fiscale și politicii de administrare fiscală;
- Elaborarea prognozei cadrului financiar global pe termen mediu (venituri, cheltuieli, deficit, surse de finanțare);
- Analiza problemelor majore de management al bugetului cum ar fi: managementul datoriei publice, raporturile interbugetare, eficacitatea cheltuielilor publice;
- Examinarea corectitudinii și realismului propunerilor de cheltuieli prezentate de autoritățile publice și determinarea plafoanelor de cheltuieli pe sectoare și autorități publice centrale.

În cadrul Ministerului Finanțelor responsabilitatea de bază pentru desfășurarea și coordonarea procesului CBTM se atribuie Direcției generale sinteză bugetară. Alte subdiviziuni din cadrul Ministerului Finanțelor, care au o contribuție semnificativă în procesul CBTM sunt: Direcția politică fiscală și legislație fiscală, Direcția generală datorii publice; direcțiile finanțelor de ramură (sectoriale).

Ministerul Economiei și Comerțului

Ministerul Economiei și Comerțului este responsabil pentru următoarele:

- Elaborarea, coordonarea și furnizarea prognozei macroeconomice pentru perioada CBTM (decembrie – pentru Documentul de concept, februarie – pentru Documentul privind prognozele CBTM și iunie – pentru proiectul bugetului și finalizarea CBTM);
- Determinarea politicii salariale pe termen mediu și evaluarea implicațiilor financiare asupra bugetului în general și pe sectoare; și
- Stabilirea politicii și priorităților în domeniul investițiilor publice pe termen mediu.

Autoritățile publice centrale de specialitate și alte autorități publice

Autoritățile publice centrale de specialitate contribuie la elaborarea CBTM prin prezentarea la timp a informației și analizei cu privire la strategiile și programele de cheltuieli sectoriale. Autoritățile publice sunt responsabile pentru următoarele:

- Analiza cheltuielilor publice existente și identificarea măsurilor de eficientizare a acestora;
- Stabilirea priorităților de politică în cadrul sectorului în conformitate cu prioritățile strategice naționale și evaluarea impactului financiar al acestora pe termen mediu;

- Înaintarea propunerilor de alocare și/sau de redistribuire a resurselor între programe în cadrul sectorului; și
- Elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli pe termen mediu în conformitate cu prioritățile de dezvoltare ale sectoarelor și în limita plafoanelor de cheltuieli.

Unitatea pentru planificarea și gestionarea bugetului din cadrul autorităților publice centrale în colaborare cu Unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, sunt responsabile pentru elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli.

Elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli în contextul CBTM urmărește câteva scopuri principale:

- Stabilirea unei legături între prioritățile de politică și cheltuielile publice alocate sectorului;
- Prioritizarea propunerilor de cheltuieli în limita resurselor disponibile;
- Identificarea măsurilor de îmbunătățire a eficacității pentru alocările bugetare existente cu redirectionarea resurselor eliberate către programele prioritare.

Strategiile sectoriale de cheltuieli abordează legătura dintre cheltuielile capitale și cele curente precum și dintre bugetul de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală.

Anual, strategiile de cheltuieli se revizuiesc, se actualizează și se extind cu un an pentru a menține perspectiva de trei ani în planificarea bugetului.

Strategiile sectoriale de cheltuieli se folosesc la determinarea plafoanelor revizuite de cheltuieli la nivel de sector și instituție. Ulterior, acestea servesc în calitate de suport pentru autoritățile publice la elaborarea și justificarea propunerilor de buget detaliate.

Responsabilitatea de bază pentru elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli revine autorităților publice de specialitate. În scopul facilitării elaborării și coordonării strategiilor cu alte instituții relevante din sector, se creează câte un grup de lucru.

Strategiile sectoriale de cheltuieli trebuie să corespundă următoarelor cerințe generale:

Să fie cuprinzătoare - să reflecte întreg sectorul și să nu se limiteze doar la o parte a ramurii gestionată de autoritatea publică de specialitate, precum și să cuprindă toate sursele de finanțare publică (i) bugetul de stat cu toate componentele, (ii) bugetele unităților administrativ-teritoriale; (iii) bugetul asigurărilor sociale de stat și (iv) fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală;

Să fie consistente cu prioritățile de politică stabilite în documentele de planificare strategică la nivel național și alte programe guvernamentale;

Să fie realiste – să țină cont de cadrul disponibil de resurse și să fie elaborate în limita plafonului de cheltuieli stabilit. De asemenea realismul propunerilor trebuie analizat prin prisma timpului necesar pentru implementarea măsurilor;

Să includă măsuri prioritare. Pentru aceasta trebuie să se țină cont de:

- Analiza utilizării resurselor existente și identificarea măsurilor de eficientizare;
- Prioritizarea măsurilor după impactul lor asupra creșterii economice și reducerii sărăciei, precum și în baza analizei cost-beneficiu;
- Evaluarea posibilității de redirectionarea resursele de la programele mai puțin prioritare către cele cu un nivel mai înalt de prioritate.

Procesul de elaborare a strategiilor sectoriale de cheltuieli include următoarele etape de bază:

- Emiterea circularei cu privire la cerințele specifice pentru elaborarea CBTM

- Elaborarea sau actualizarea strategiilor sectoriale de cheltuieli.
- Examinarea strategiilor sectoriale de cheltuieli.
- Ajustarea strategiilor de cheltuieli la plafoanele definitive de cheltuieli.

Etapa I – Emiterea circularei cu privire la cerințele specifice pentru elaborarea CBTM

În luna ianuarie a fiecărui an Ministerul Finanțelor emite o circulară în adresa autorităților publice centrale prin, care se stabilesc cerințele specifice pentru elaborarea CBTM pe perioada respectivă și oferă plafoanele preliminare de resurse.

Etapa II – Elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli

Responsabilitatea de bază la această etapă revine autorităților publice centrale și grupurilor de lucru sectoriale. Această etapă implică următoarele activități majore:

Prezentarea cadrului strategic pentru sector. Actualizarea informației de bază cu privire la dimensiunea și rolul sectorului respectiv în economie, precum și definirea rolului Guvernului în sector - prestator direct de servicii publice și responsabil pentru asigurarea infrastructurii publice, sau rol de reglementare. De asemenea se descriu succint obiectivele pe termen mediu în conformitate cu scopurile strategiilor naționale de dezvoltare și strategiile cheie care vor duce la atingerea scopurilor sectorului și obiectivelor deja definite.

Identificarea programelor de cheltuieli. Acestea ar trebui să cuprindă un nivel strategic de activități operaționale în cadrul sectorului. Un program reprezintă o activitate majoră /principală sau un grup de activități realizate de către o organizație pentru a îndeplini obiectivele de politici la nivel de sector. În cazul în care programul este prea mare și dificil de gestionat, acesta poate fi împărțit în sub-programe.

La determinarea programelor în contextul CBTM se va ține cont de următoarele aspecte:

- Numărul programelor într-un sector trebuie să fie suficient de limitat, reflectând direcțiile strategice majore de activitate a sectorului. În dependență de mărimea sectorului un număr de la două la opt programe se consideră optim.
- Programele trebuie să prezinte direcțiile strategice de activitate (dezvoltare) a ramurii și să fie consecvente cu procedurile de planificare și gestionare a cheltuielilor în sector.
- Programele din strategiile sectoriale de cheltuieli trebuie să fie consistente cu programele prevăzute de clasificarea bugetară. La solicitarea autorităților publice Ministerul Finanțelor poate revizui și/sau modifica clasificarea programelor.
- Programele și sub-programele se recomandă să fie determinate în colaborare cu autoritățile publice de resort și vor include nu doar programele finanțate de la bugetul de stat, ci și programele finanțate de autoritățile publice locale și bugetul asigurărilor sociale și ale fondurilor de asigurări obligatorii de asistență medicală.

Analiza strategică pentru fiecare program în parte. Aceasta o oferă o descriere succintă a programului și a situației existente precum și a constrângerilor ce țin de implementarea acestuia, precum și identifică prioritățile pe termen mediu ce vor fi folosite la determinarea volumului de resurse direcționate sectorului respectiv. Pentru a oferi o analiză succintă și pentru a reflecta legătura logică dintre elementele analizei, în special argumentarea obiectivelor și acțiunilor prioritare pe termen mediu, aceasta se va prezenta în formatul unei matrice.

O condiție obligatorie pentru implementarea eficientă a programelor este asigurarea relevanței indicatorilor de performanță. Pentru a asigura corelarea cu documentele strategice la nivel național, acești indicatori ar trebui să fie formulați în baza indicatorilor de performanță din aceste documente.

Elaborarea propunerilor cu privire la alocarea sau redistribuirea resurselor în cadrul sectorului pentru următorii trei ani, având în vedere tendințele actuale de utilizare a resurselor și analizele fazei anterioare. Tabelul 6 prezintă formatul în care sunt prezentate propunerile cu privire la alocarea de resurse. Acest tabel reflectă de asemenea redistribuirea cheltuielilor pe componente ale bugetului public.

La această etapă vor fi luate în considerare:

- *Plafoanele preliminare de resurse*, care servesc drept limite de cheltuieli în cadrul cărora autoritățile publice pot înainta propunerile la CBTM.
- *Modificările propuse în structura cheltuielilor* ca urmare a propunerilor identificate în cadrul analizei - economisirile, costurile suplimentare sau propunerile de redistribuire a alocațiilor.

În conformitate cu Planul de activități pentru elaborarea CBTM, autoritățile publice prezintă varianta preliminară a strategiilor sectoriale de cheltuieli până la finele lunii februarie a fiecărui an.

Etapa III – Examinarea strategiilor sectoriale de cheltuieli

La această etapă se examinează proiectele strategiilor sectoriale de cheltuieli pentru a asigura următoarele obiective:

- Aparatul Guvernului examinează și avizează propunerile înaintate pentru a verifica legătura cu prioritățile de politică stabilite în Strategia națională de dezvoltare și alte documente strategice la nivel național.
- Direcțiile finanțelor de ramură ale Ministerului Finanțelor examinează propunerile înaintate din perspectiva: (i) eficienței și eficacității propunerilor, (ii) structurii actuale a cheltuielilor și rezervelor de îmbunătățire a utilizării resurselor, (iii) veridicității costurilor adiționale în raport cu plafonul oferit. De asemenea se vor lua în considerare comentariile Aparatului Guvernului în ce privește legătura cu prioritățile naționale.

După examinarea strategiilor sectoriale de cheltuieli acestea servesc drept bază pentru definitivarea plafoanelor de cheltuieli pentru fiecare sector. După discutarea și coordonarea acestora cu Grupul coordonator pentru elaborarea CBTM, Ministerul Finanțelor aduce la cunoștința autorităților publice plafoanele definitive de cheltuieli pe sectoare, în conformitate cu care are loc ajustarea strategiilor sectoriale de cheltuieli.

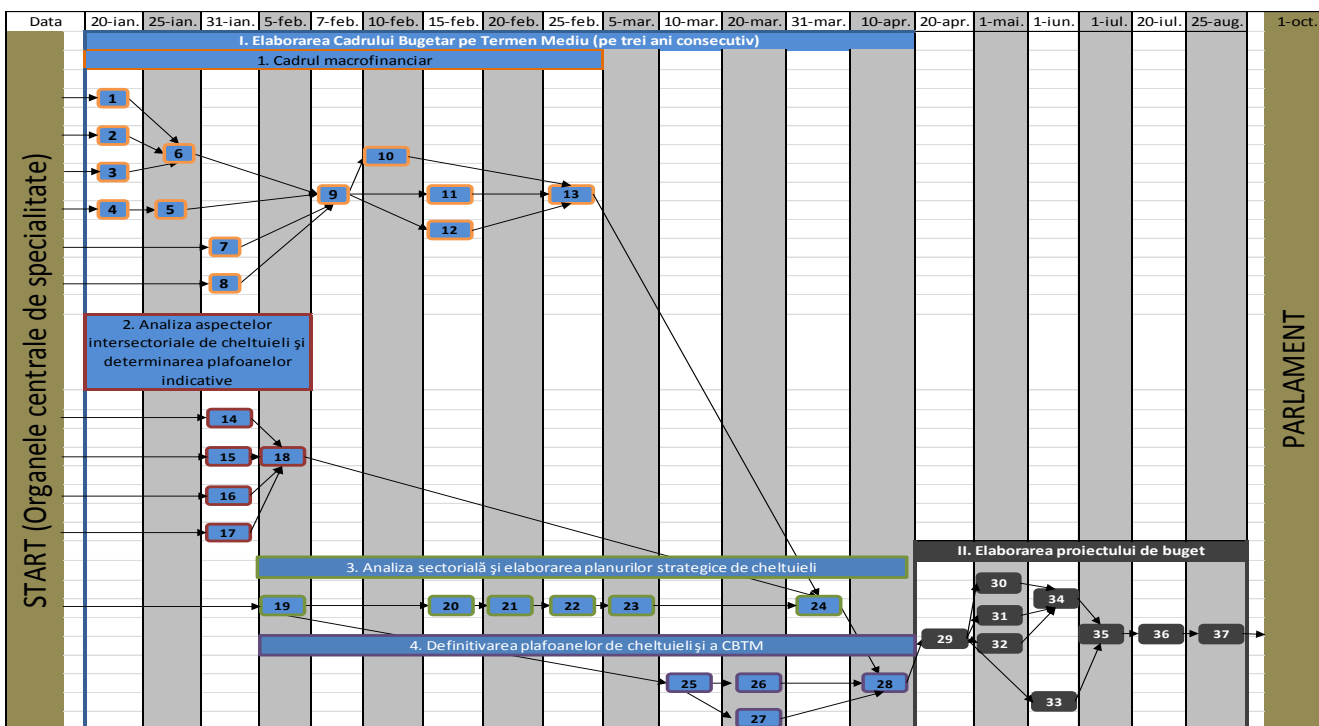
Etapa IV – Ajustarea strategiilor de cheltuieli la plafoanele definitive de cheltuieli

Etapa finală implică ajustarea strategiilor sectoriale de cheltuieli astfel ca să se asigure corelarea cu plafoanele revizuite de cheltuieli. Aceasta se efectuează de către autoritățile publice centrale de specialitate în colaborare cu grupurile de lucru sectoriale. Strategiile sectoriale de cheltuieli revizuite se prezintă Ministerului Finanțelor pentru a fi anexate la Documentul CBTM.

După ce Guvernul aprobă CBTM, strategiile sectoriale de cheltuieli servesc ca bază la elaborarea propunerilor detaliate de buget.

Planul de acțiuni este prezentat în Anexă.

Prezentarea schematică a planului de acțiuni pentru elaborarea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu și a proiectului de buget



Sursă: Elaborat în baza HG.82 din 24.01.2006

Notă: Nodurile reprezintă acțiunile, iar săgețile reprezintă consecutivitatea acțiunilor

5.2.2. Sistemul de bugetare al Justiției

Observarea sistemului de bugetare al justiției din Republica Moldova a relevat o serie de aspecte negative ce necesită îmbunătățiri imediate la nivel administrativ și instituțional.

În demersul de eficientizare a finanțării justiției și pentru un proces bugetar eficient și echilibrat, o serie de instrumente și acțiuni trebuie formalizate și trebuie să devină regulă de lucru la toate nivelurile procesului de elaborare și execuție al bugetului.

Astfel trebuie considerate ca necesare și obligatorii elaborarea și instituționalizarea următoarelor elemente care trebuie să se regăsească în stabilirea identității modelului bugetar utilizat, precum și a ceea ce este de realizat pentru îmbunătățire privind bugetarea justiției în Republica Moldova:

- Metodologia de elaborare a bugetului, etapele parcurse, scrisoarea cadru, plafonul, procesul de bugetare;
- bugetul pentru CSM, metoda aplicată pentru justificarea bugetului solicitat, negocierile, bugetul aprobat;
- bugetul alocat și executat de instanțe, calendarul de lucru.

De asemenea, există deficiențe majore în ceea ce ține de:

- Nerespectarea sistematică a calendarului bugetar, neconcordanța dintre CBTM și legea bugetului care conduce la diminuarea rolului celui dintâi în planificarea bugetară;
- planificarea bugetelor care este fundamentată insuficient, neformalizată, fără instrucțiuni de lucru, fără obligativitatea însușirii și responsabilizării;

- programarea și executarea bugetelor care este monitorizată insuficient, fără penalizări dacă nu se realizează, perioada de raportare mare (3 luni), nu restricționează alte deschideri bugetare, nu stimulează cheltuirea eficientă a bugetului;
- monitorizarea execuției bugetare care este ocazională, fără generare de planuri de evitare a riscurilor și, implicit, neutilizată ca un instrument de corecție și ajustare;
- reticența asumării unor indicatori de performanță relevanți (ceea ce denotă responsabilitatea insuficientă).

Performanțele bugetare nu sunt măsurate, și nu sunt utilizate ca repere de bază (baseline) sau în scopul stabilirii unor ținte viitoare privind instanțele: costul zi/om, gradul de alocare a resurselor, gradul de execuție bugetară, resursele din venituri proprii în raport cu bugetul alocat din bugetul de stat nu reprezintă indicatori de măsurare a performanțelor instanțelor din Republica Moldova.

5.2.3. Instituții implicate în procesul de bugetare a instanțelor

Instituțiile implicate în bugetarea sectorului justiției și a instanțelor de judecată, precum și rolul acestora în etapele de bugetare sunt prezentate în schema de mai jos.

Auditul performanței instituțiilor publice se realizează la nivelul ministerial de către Curtea de Conturi, dar la nivel de instanță de judecată trebuie extrapolat auditul prin intermediul unei unități de audit de la nivelul ministerului sau de la nivelul președintelui CSM.

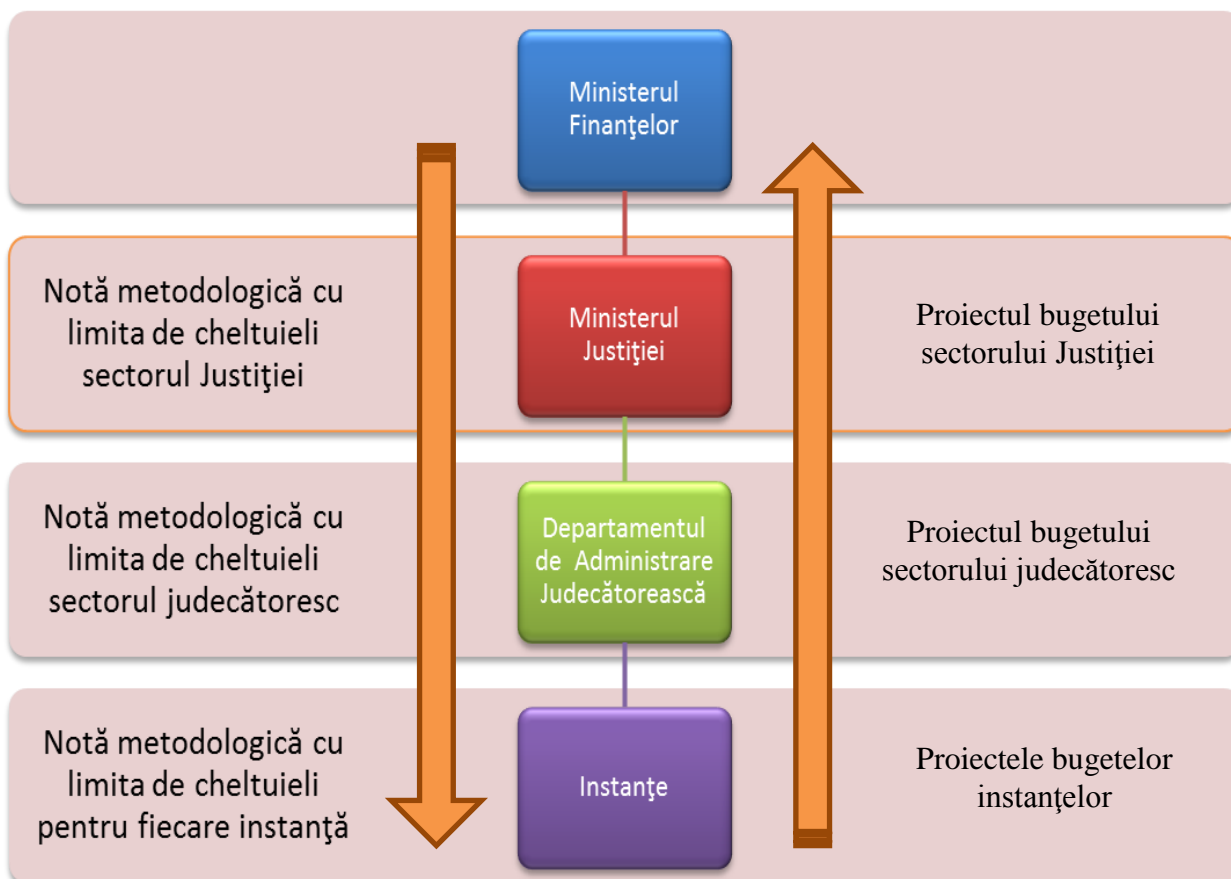
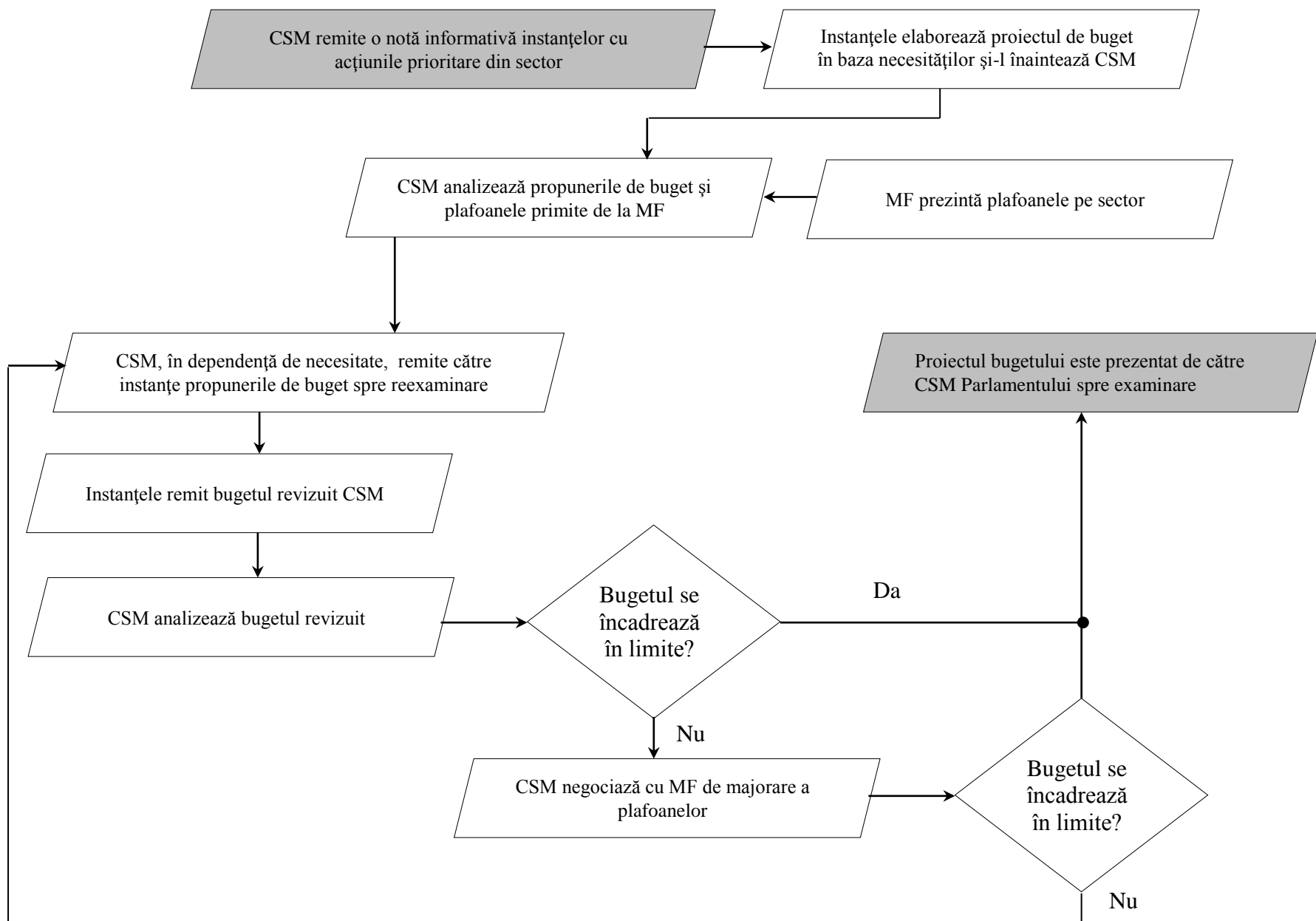


Figura de mai sus prezintă procesul de elaborare a bugetului sectorului judecătoresc în momentul efectuării studiului. Între timp, au avut loc unele modificări, astfel încât Ministerul Justiției și DAJ au fost excluse din procesul de elaborare a proiectului de buget fiind înlocuite cu CSM. Deși este complicat, la momentul dat, de prezentat o schemă exactă de elaborare a proiectului de buget, dat fiind faptul că aceasta urmează a fi stabilită în dependență de gradul de implementare a recomandărilor din acest studiu, totuși din discuțiile cu reprezentanții CSM, aceasta poate fi prezentată după cum urmează:



6. Modele de bugetare ale instanțelor

În managementul public și în sistemele de bugetare guvernamentală au avut loc evoluții semnificative ultimii 40 de ani. Deși nu toate „inovațiile” referitoare la buget și bugetare au fost de succes sau de lungă durată, mai mult sau mai puțin, toate au contribuit, într-o anumită măsură, la o îmbunătățire graduală a calității managementului financiar public. Pornind de la abordarea de bază de bugetare pe nevoi (input-budgeting), aceste inovații au inclus "bugetul pe programe", "bugetarea baza zero" și anumite încercări, în special în Statele Unite, privind "programul și bugetarea bazate pe rezultate". Mai recent, mai multe țări au inițiat reforme bugetare destinate în special, pentru sprijinirea sau consolidarea managementului performantei. Aceste inițiative ulterioare au inclus, în special performanțele obținute în urma bugetării unor acțiuni sau programe, respectiv măsurarea indicatorilor de "ieșire" sau de "rezultat" (bugetarea pe bază de rezultate de ieșire sau de impact).

Cele mai multe progrese în gestionarea bugetului au fost determinate de dorința sau nevoia de a obține o alocare mai eficientă a resurselor bugetare și de a realiza cheltuieli publice cu o eficacitate crescută. Îmbunătățirea aplicării acestor metode a determinat abordări mai pragmatice pentru îmbunătățirea eficienței, pentru responsabilitate și transparență crescută a cheltuielilor guvernamentale.

Metodele de bugetare de performanță sunt cel mai bine înțelese ca un subset al managementului performanței. În esență, **metodele de bugetare bazate pe performanță** au scopul de a permite managerilor din sectorul public să realizeze legături mai puternice între resursele disponibile, activitățile necesare de realizat și rezultatele așteptate. Rezultatele scontate/așteptate în sectorul public se bazează evident pe definirea de direcții strategice, pe definirea obiectivelor, pe metode de raportare adecvate obiectivelor, pe măsuri eficiente de atingere a rezultatelor, iar toate acestea reprezintă în cele din urmă fundamentul abordării unui buget bazat pe performanță.

În funcție de specificul fiecărei țări, reformele publice au selectat metodele bugetare adecvate acestora, așa cum și Republic Moldova a optat pentru implementarea programelor bazate pe performanță.

6.1. Modelul Bugetului Bază Zero

Bugetul pe baza zero (BBZ sau ZBB) își propune realizarea unei evaluări anuale a scopului fiecărui program și a priorităților sale, analizând toate posibilitățile de cheltuieli. Pentru fiecare program se pregătește un buget „la un nivel de bază”, care reflectă cerințele minime necesare pentru a-și îndeplini obiectivele. „Pachetul de îmbunătățire” este oferit pentru domeniile programului unde pot fi furnizate servicii suplimentare. În acest caz, managerii de departamente/ordonatorii de credite pot lua decizii cum ar fi: de a nu reînnoi un program existent, optând pentru finanțarea unui pachet de susținere pentru un alt program, sau chiar de a finanța nivelul de bază al unui serviciu în totalitate nou.

Ca și în cazul bugetului pe programe, elementele BBZ, încă, sunt folosite în instituțiile din Statele Unite ale Americii în forma de „pachet decizional”, care reprezintă nivelul cheltuielilor marginale pentru diferite niveluri de efort și costuri. Fiecare unitate de decizie/departament - (nivelul „cel mai de jos” dintr-o organizație, unde se pot lua decizii cu privire la buget) pregătește cel puțin trei pachete decizionale:

- Un pachet la un nivel de bază, care răspunde doar nevoilor esențiale;

- Un pachet curent de servicii, care asigură furnizarea serviciilor la nivelul curent;
- Un pachet îmbunătățit, care permite unității de decizie să extindă serviciile sale, cu scopul de a satisface necesitățile, care în prezent sunt încă nesatisfăcute.

Unitățile de decizie pot pregăti mai multe pachete de îmbunătățire, decât unul singur, fiecare reprezentând un nivel diferit de efort pentru îmbunătățire. Pachetele, de la toate unitățile de decizie, sunt, apoi, clasificate conform nevoii percepute pentru fiecare pachet. În comparație cu PPBS, care utilizează criterii mai obiective pentru finanțare, BBZ se bazează, în procesul de clasificare a pachetelor, pe judecățile subiective ale membrilor consiliului.

În mod tradițional, bugetarea se face pe baza obiectivelor care au fost stabilite în anul trecut. În bugetul de anul trecut, anumite completări și deduceri sunt efectuate pentru a se ajunge la cifrele pentru bugetul actual. Astfel, în a face bugetarea în mod tradițional, aceasta trebuie să depindă de obiectivele de anul trecut, precum și de principiile de creștere (incrementalism) sau descreștere (decrementalism), cu scopul de a decide cu privire la completări sau eliminări/reduceri, care sunt necesare pentru a fi incluse în cifrele bugetare ale precedentului an, astfel încât cifrele din bugetul actual să reprezinte necesarul pentru anul vizat.

În caz de bugetare bază zero (ZBB), se face presupunerea că nu a existat buget pentru anul anterior și în funcție de beneficiile și costurile care sunt implicate/așteptate, ca rezultat al unei evaluări independente, sunt realizate propunerile pentru bugetul actual (anului curent). Astfel, ZBB se referă la formularea unui buget fără nici o trimitere la planurile anterioare și la cele realizate, dar se face referire în special la justificarea de alocare a resurselor propuse.

Acest lucru nu se face o singură dată. Ori de câte ori un buget trebuie să fie pregătit, de fiecare dată, procesul de bugetare ar trebui să înceapă de la zero și, în ceea ce privește analiza cost-beneficiu, alocarea propusă de resurse ar trebui să fie justificată. În cazurile de planificare și de luare a deciziilor, ZBB devine ideal.

În aceste cazuri, bugetele pot fi pregătite pe baza unor ținte trecute care au fost modificate prin anumite adăugări și eliminări. Pe baza analizei cost-beneficiu, se realizează evaluarea fiecărei propuneri de buget, în mod special pentru proiecte de investiții sau programe extinse de achiziții la nivel de sector (național). Se realizează identificarea tuturor activităților propuse, pentru ca evaluarea să se facă prin analiza sistematică pentru stabilirea de priorități și luarea de decizii.

Principalele caracteristici ale ZBB sunt următoarele:

- a. Ca bază a bugetului, este luată cifra Zero (sau 0) și nu obiective de "bugetele anterioare".
- b. Solicitarea de fonduri trebuie să fie justificată de către conducerea fiecărei unități de decizie.
- c. Gruparea tuturor activităților propuse trebuie să fie făcută în diverse opțiuni de bugetare.
- d. În funcție de priorități, se finalizează evaluarea adecvată și ajustarea tuturor opțiunilor de bugetare.
- e. După evaluarea corectă, trebuie să se acorde atenție opțiunilor de finanțare alternative.
- f. Finanțarea de activități și alocarea de resurse se face după evaluarea și alegerea opțiunilor de finanțare, inclusiv cele alternative.

Diferențele între bugetare tradițională și bugetare bază zero sunt următoarele:

- a. În bugetare tradițională, accentul este dat la nivelul anterior de cheltuieli, în timp ce, în ZBB, de fiecare dată un buget este pregătit în baza unei noi evaluări economice.
- b. Bugetarea tradițională este o funcție care este dirijată prin contabilitate, în timp ce, ZBB este o funcție care este dirijată prin proiecte sau decizie.
- c. Pentru pregătirea unui proiect tradițional, nu este necesară rejustificarea programului existent, în timp ce, pentru pregătirea unui buget bază zero, este nevoie de justificare nouă a proiectelor existente și care să se facă în funcție de beneficiile și costurile acestora.
- d. În cazul bugetului tradițional, fundamentare cu privire de ce, pentru o anumită decizie, o anumită sumă de cheltuieli este necesară, este justificată de top management, în timp ce, în cazul ZBB, suma de cheltuieli este justificată de către managerul unității/structurii și nu de către top management.
- e. În cazul bugetării tradiționale, suma de adăugat sau de șters din cifrele bugetare anterioare este luată în considerare, în caz de ZBB, nivelul actual al cheltuielilor este evaluat și justificarea propunerii viitoare pentru cheltuieli se face din unghiuri diferite.
- f. Pregătirea unui buget tradițional se face an de an monoton cu cerințe pentru calificare la un loc de muncă simplu, în timp ce, pregătirea unui buget zero de bază necesită o abordare logică și sunt implicate mai multe etape complexe pentru fundamentarea și justificarea unei propuneri.

6.2. Modelul Bugetului pe Programe

Bugetul bazat pe programe, numit de asemenea PPBS, a apărut ca rezultat al încercării de a găsi o modalitate de a alege între alternativele de prestare a serviciilor, și abordează următoarele probleme:

- Ce vrem să obținem (scopul)?
- Cât ne va costa să atingem acest scop?

Această metodă de fundamentare a bugetului este o modalitate de organizare a activităților pe programe (activități sau servicii cu un scop comun), identificând alternativele de atingere a scopului, determinând costurile și beneficiile pentru fiecare alternativă și selectând alternativa care maximizează beneficiile. Odată ce costurile totale și nivelul de performanță sunt cele mai importante – și nu costul fiecărui articol – alocările bugetare pot fi făcute pe programe, și nu pe articolele tradiționale pentru fiecare departament. Bugetul pe programe este de obicei acceptat împreună diverși indicatori de performanță.

PPBS, în înțelegerea sa deplină, necesită o muncă enormă de analiză și de birou. Elemente ale acestei metodologii au fost preluate în alte forme de fundamentare bugetară, cum ar fi bugetul pe bază de performanță și cel pe bază zero. Astfel, administrația publică locală utilizează, încă, multe din trăsăturile caracteristice PPBS, cum sunt: definirea scopului pentru fiecare program și raportarea informației bugetare (execuție bugetară) pe programe, și nu pe departament.

6.3. Modelul bugetului de (bazat pe) performanță

Scopurile bugetului pe bază de performanță sunt:

- Elaborarea unui plan de lucru pentru a justifica bugetul total necesar;
- Asigurarea unei baze pentru a compara costul și calitatea serviciului;
- Asigurarea unui control permanent asupra îndeplinirii scopurilor de către programele finanțate de buget.

Măsurarea normei de lucru, cum ar fi numărul de clienți deserviți sau numărul de citații emise, ajută la justificarea bugetului. Măsurarea costului și resurselor, cum ar fi cost pe client sau cost pe citație emisă, ajută să se evalueze dacă furnizarea serviciului este eficientă și economică. Măsurarea resurselor și a produsului, cum sunt (spre exemplificare): nivelul de participare cetățenească, perioada de așteptare a clienților sau rata recidivismului (acolo unde poliția este subordonată administrației publice locale) reflectă măsura în care programele îndeplinesc scopurile. Ideal, bugetul ar trebui să compare nivelul de performanță pentru anul viitor cu nivele reale de performanță ale anilor precedenți.

Măsurarea Performanței”, ca și proces necesită instrucțiuni detaliate cu privire la elaborarea și utilizarea măsurării indicatorilor de performanță.

Exemplele, care urmează, reprezintă modul în care majoritatea organizațiilor publice au integrat bugetele pe programe și pe bază de performanță în bugetele curente. Exemplul este relevant pentru activități care reclamă servicii publice (în cazul de față de utilități prezentat pentru clarificare).

Program: Menținerea rețelei

Departamentul: Apă

Descrierea responsabilităților: Serviciul de întreținere a rețelei de apă este responsabil de reparația și menținerea în stare de funcționare a rețelelor de conducte principale de distribuție a apei, a rețelelor de deservire, a supapelor, a hidranților de incendii și a gurilor de canal. Activitățile principale includ repararea sau înlocuirea rețelelor principale și de deservire, care sunt sparte sau au scurgeri, incluzând serviciul de conectare, operarea și repararea hidranților de incendii și a supapelor de apă, care sunt defecte sau nu funcționează bine, precum și ajustarea înălțimii apometrelor, supapelor și a hidranților de incendii. Acest serviciu dispune și de un depozit, ce furnizează piese de schimb și echipamente care vin în sprijinul echipei de intervenție.

Realizările din 2011-2012:

- Au fost reparate 1510 spurgeri de conducte principale.
- Au fost instalate 25 de supape, 5 hidranți și 10 conducte principale.
- Au fost realizate 8875 lucrări în anul curent.

Obiective pe 2012-2013:

- Asigurarea unui sistem eficace de distribuție a apei, minimizând pierderile și costurile aferente.
- Asigurarea unui sprijin eficace departamentului, prin funcționarea eficientă a depozitului central și printr-un program de menținere a echipamentului.
- Stabilirea unei relații eficace cu publicul, avându-se în vedere orientarea către client.
- Identificarea problemelor în cadrul sistemului de distribuție a apei și de sprijin în găsirea soluțiilor la problemele identificate.

Tabel 2. Măsurarea performanței / Indicatori de performanță

Indicator	10-11 realizat	11-12 realizat	12-13 propus
Repararea spargerilor principale, în medie, în 4,5 ore sau mai puțin	4,3	4,4	4,5
Înlocuirea serviciului, în medie, în 3,5 ore sau mai puțin	3,3	3,4	3,5

Mentținerea timpului ocupat al echipei de intervenție la 2 % sau mai puțin	0,68%	0,77%	2,0%
--	-------	-------	------

6.4. Bugetul Operațional și Funcțional

Buget pe bază de țintă / scop (BBS)

Bugetul pe bază de țintă / scop a inversat tendința către un proces de elaborare a bugetului tot mai complex. În forma sa cea mai simplă, fiecare departament primește o sumă maximă sau o țintă / scop pentru cererile de buget. Țintele / scopurile sunt bazate pe estimările veniturilor pentru anul fiscal viitor, care sunt ajustate în cazul unor schimbări, de către membrii consiliului. Partea cea mai complexă a BBS implică estimarea bugetului serviciilor curente a fiecărui departament. În general, bugetul serviciilor curente pentru anul următor este estimat pornind de la bugetul realizat în anul în curs, plus / minus unele ajustări (ex.: o achiziție făcută doar o singură dată sau banii pentru un post care a fost ocupat în condiții foarte bune în anul fiscal curent). Odată stabilită, ținta / scopul reprezintă, de obicei, un procent din bugetul serviciilor curente – de exemplu, 95 % pentru priorități mai mici în anul viitor față de anul curent sau 105 % pentru priorități mai mari. Cu toate că BBS include unele elemente ale BBZ, el reduce enorm conflictele și judecata subiectivă, odată ce departamentele cunosc dinainte nivelul posibil de finanțare pentru anul viitor.

Bugetul pe articole / capitole

Un buget pe articole / capitole (de asemenea, numit și buget pe capitole de cheltuieli) oferă o listă de bunuri și servicii care urmează să fie achiziționate de către fiecare departament, cu estimarea costului pentru fiecare bun sau serviciu. Exemplele includ cheltuieli: de personal, de materiale, de servicii și de capital. Lista articolelor specifice ce urmează să fie achiziționate decurge dintr-un plan de lucru, care enumeră articolele necesare pentru a îndeplini acel plan. Lista articolelor specifice face posibilă comparația costurilor acestora cu costurile articolelor similare achiziționate în altă parte. Această comparație, la rândul ei, face posibilă determinarea corectitudinii cererii de finanțare de la buget. Odată ce se aprobă bugetul, departamentele pot începe achiziționarea bunurilor și serviciilor permise.

Bugetul și contabilitatea

Sistemul contabil trebuie să funcționeze în paralel cu finanțarea programelor, în vederea implementării, măsurării și raportării rezultatelor bugetului. Astfel, dacă într-un anumit departament se elaborează un nou program, toate costurile acestuia trebuie identificate și raportate în sistemul contabil. Sistemul contabil trebuie să aibă o formă care să răspundă întrebărilor cheie cu privire la controlul financiar și să coincidă cu formatul utilizat în buget. Fără un flux de informații continuu, din partea sistemului contabil, autoritățile locale nu pot lua măsuri de corectare în timp util, atunci când este necesar.

6.5. Bugetul pentru investițiile de capital

Un program multianual de investiții reprezintă o listă de obiective de investiții pe care organizația dorește să le realizeze într-un orizont de timp de 4-6 ani. Obiectivele de investiții sunt aranjate în ordinea descrescătoare a priorității lor, determinată conform unei metodologii prestabilite și aplicate cu consecvență și sunt evaluate din punct de vedere al duratei de realizare și costurilor de investiții și funcționare. Un program multianual de investiții corect întocmit nu este o simplă “listă de dorințe”,

ci o serie programată, realistă de investiții, cu surse de finanțare temeinic identificate și disponibilizate.

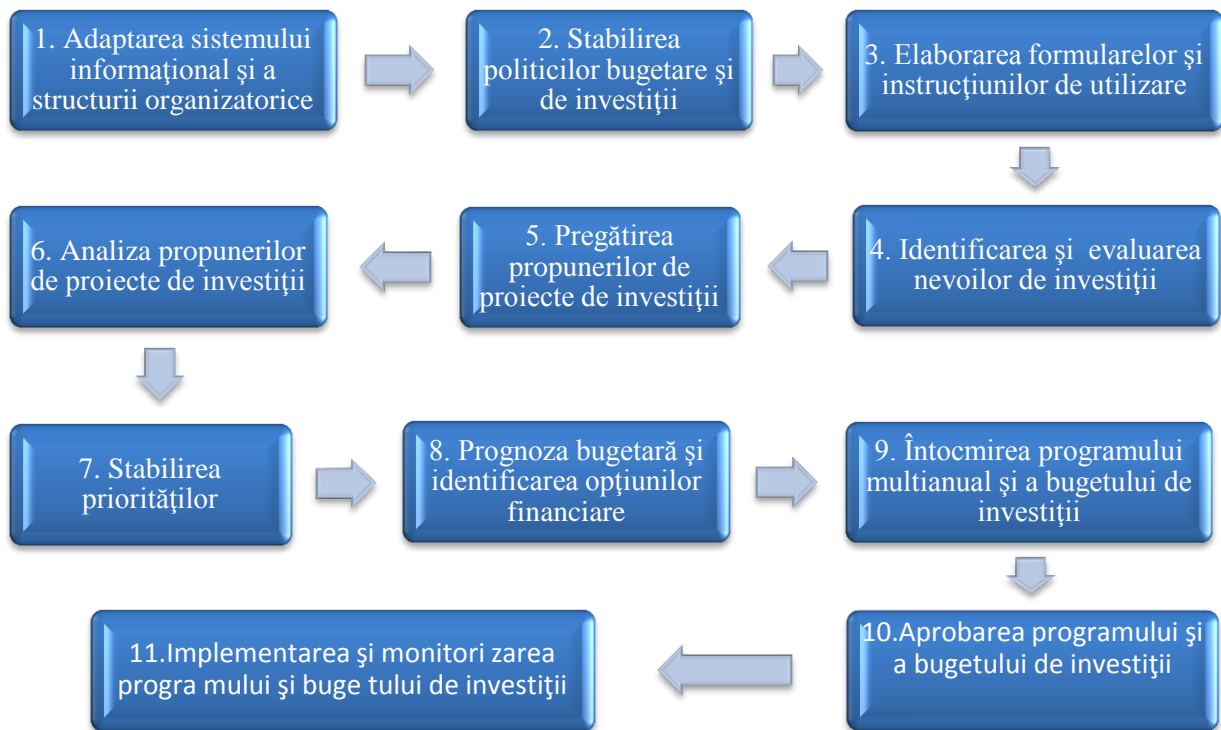
Lipsa unei legi speciale face ca în practică, distincția dintre obiectivele de investiții și celelalte programe ale unei instituții publice să genereze divergențe de opinii între specialiștii din administrația publică și organele de control financiar. În principiu, un proces investițional se concretizează în achiziționarea sau realizarea unor active corporale sau necorporale și în construcția, extinderea, modernizarea activelor corporale.

Argumente în favoarea întocmirii programelor multianuale de investiții, dintre care putem aminti:

- Creează legătura între strategia guvernului/ministerului și bugetele anuale;
- Ajută la stabilirea ordinii de priorități în programarea și finanțarea investițiilor;
- Asigură coerență și consecvență procesului investițional, prin orientarea în mod constant, a resurselor financiare limitate către proiectele prioritare.
- Asigură continuitatea financiară pe perioade care depășesc un mandat legislativ.
- Asigură coordonarea dintre programarea financiară și cea de execuție a obiectivelor de investiții;
- Poate genera efecte sinergice prin corelarea cu programele de investiții ale altor autorități centrale și locale sau ale diferitelor entități publice sau private;
- Favorizează legătura cu mediul extern instituției publice;
- Atrage atenția asupra obiectivelor prioritare și a capacității financiare;
- Asigură informarea publicului asupra nevoilor și obiectivelor de investiții, contribuind la construcția susținerii publice a programelor de investiții;
- Identifică mijloacele cele mai eficiente și mai economice de finanțare a obiectivelor de investiții;
- Consolidează credibilitatea financiară (bonitatea);
- Formalizează fluxul informațional utilizat pentru stabilirea nevoilor și implicit a listei de investiții, conducând la eficientizarea și creșterea calității procesului;
- Responsabilizează funcționarii publici implicați în acest proces;
- Crește numărul ocaziilor de obținere a finanțărilor externe (instrumente de finanțare nerambursabilă, instituții financiare internaționale, guverne străine, credite etc.) sau din surse private.

Planificarea multianuală și bugetarea investițiilor constituie un proces dinamic, implicând o serie de pași procedurali ce se succed într-o ordine logică. În continuare, sunt prezentați sintetic pașii procedurali în planificarea multianuală și bugetarea investițiilor.

Figura 6.1. Schema procedurii în planificarea multianuală și bugetarea investițiilor



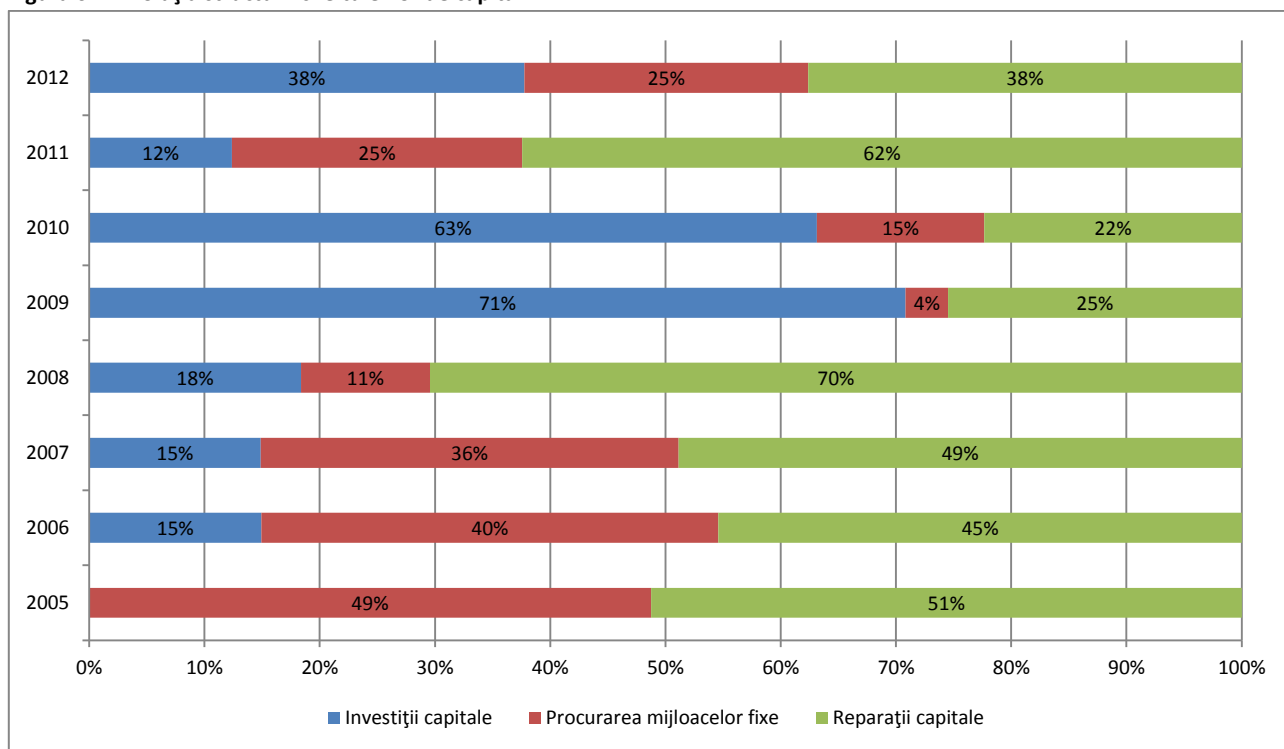
Complexitatea și implicit durata procesului depind de :

- cadrul legislativ existent,
- mărimea instituției,
- structura organizațională,
- sistemele informaționale și informatice,
- cultura organizației,
- capacitatea personalului,
- calitatea managementului,
- situația financiară.

Evaluarea complexității procesului de planificare este necesară în vederea stabilirii unui calendar realist de implementare a acestuia. O organizație puternic structurată pe verticală, așa cum este Ministerul Justiției va trebui să aibă în vedere proiectarea unui sistem informațional cât mai elastic și eficient pentru planificarea multianuală a investițiilor dar să și aloce suficient timp procesului pentru a nu compromite calitatea acestuia.

O trecere în retrospectivă a evoluției bugetului de capital al instanțelor de judecată din Moldova este prezentată mai jos. Se observă o trecere treptată de la procurare de mijloace fixe și reparații capitale exclusiv în (2005), la introducerea de investiții capitale și la obținerea unui echilibru al alocațiilor bugetare între aceste categorii în 2012, ceea ce denotă un interes pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă și modernizare a instanțelor de judecată.

Figura 6.2. Evoluția structurii cheltuielilor de capital



6.6. Bugetul pentru achiziții de bunuri și servicii

Lansarea unei dezbateri pe tema: valoare pentru bani vs. eficiență organizatorică are în vedere clarificarea unor aspecte de natura strategică și de management bugetar performant în cadrul sectorului judiciar.

Aspectul practic în transpunerea temei referite se poate traduce prin susținerea achizițiilor centralizate vs. achiziții distribuite (realizate de fiecare entitate publică legală din cadrul sectorului judiciar - judecătoria, curți de apel).

În cadrul sistemului judecătoresc principalele achiziții se rezumă la produse și servicii necesare funcționării eficiente și efective a instanțelor. Enumerăm aici o serie de bunuri și servicii necesare bunului mers al justiției ca și serviciu public:

Bunuri:

- produse de papetărie și scris: articolele din hârtie pentru scris, pentru imprimare sau copiere; dosare, coperti și alte articole din carton: efecte poștale: agrafe, clipsuri, pixuri, creioane;
- produse de birotică: tonere pentru imprimante și copiatoare, cartușe și benzi pentru imprimante, capsatoare, perforatoare;
- produse pentru curățenie;
- ziare și cărți, publicații și monitoare oficiale;
- carburanți și produse necesare parcului auto, cauciucuri;
- produse echipamente de calcul și tehnologia informației: calculatoare, imprimante, copiatoare, routere;
- mijloace de transport.

Servicii:

- servicii poștale și de curierat;
- servicii de telefonie;
- servicii de formare profesională;
- servicii de expertiză și traduceri.

O caracteristică a serviciilor și a bunurilor enumerate este aceea că sunt comune tuturor instanțelor din țară. În acest sens se desprinde o primă întrebare: este posibilă realizarea unor achiziții publice care să fie de ajutor tuturor instanțelor din țară pentru procurarea bunurilor și serviciilor la aceiași parametri și la același preț pentru toți beneficiarii?, respectiv: este mai bine să aplicăm procedurile de achiziții în mod centralizat sau distribuit-descentralizat?

Răspunsul la aceste întrebări necesită o analiză preliminară privind cadrul legal destinat achizițiilor publice din Republica Moldova, aspectele procedurale necesare efectuării unui astfel de demers, identificarea capacității operaționale necesară precum și avantajele respectiv dezavantajele realizării unor astfel de achiziții. Rezultatul analizelor efectuate pentru fiecare dintre elementele indicate este prezentat sintetic în continuare.

Cadrul legal - privind achizițiile publice din Republica Moldova **permite alegerea modului de derulare a procedurilor** și lasă la alegerea autorității contractante acest aspect. Sunt permise atât achizițiile centralizate (recomandate chiar pentru produse specifice unor sectoare precum Sănătatea publică - medicamente, asistența socială – produse alimentare de bază) cât și cele realizate de către fiecare instituție publică cu personalitate juridică în mod independent apelând la principiul descentralizării și al managementului pe baza indicatorilor de performanță.

Prin intermediul actului normativ de reglementare a achizițiilor publice s-au prevăzut și situațiile în care, prin acțiunea comună a mai multor organizații publice acestea pot decide să realizeze o procedură comună în scopul unificării scopului sau al obținerii de valoare pentru bani mai ridicată (comasarea cantităților de bunuri pentru obținerea unui preț de achiziție mai bun în aceleași condiții de calitate). În acest sens **aspectele de natură procedurală** privind organizarea achizițiilor publice este permisă. În cazul achizițiilor descentralizate este de la sine înțeles procedura urmată, iar aceasta nu pune probleme.

Capacitatea operațională necesară derulării achizițiilor publice se concretizează prin:

- a. existența unor resurse umane calificate în domeniu pentru fiecare entitate publică - specialiști în achiziții publice, juriști, economiști, tehnicieni, etc.; precum și
- b. utilizarea unor norme și proceduri interne care să facă posibilă realizarea achiziției publice - descrierea atribuțiilor personalului, regulamente interne de funcționare, formulare de lucru, etc.; precum și
- c. disponibilitatea unor capacități fizice și logistice utile în procedura de achiziție publică – echipamente de comunicații și tehnologia informației disponibile, spații de derulare a ședințelor deschise pentru procedura de achiziție publică, capacități logistice de stocare și securitate a informațiilor și datelor conținute în ofertele participanților

Elementul critic pentru derularea corespunzătoare a procedurilor de achiziție publică este existența și disponibilitatea resurselor umane calificate în achiziții publice și în domenii conexe desfășurării procedurilor (juriști, economiști, tehnicieni). Implicarea acestora în pregătirea documentației de

atribuire a contractelor de achiziție publică pot asigura reușita procedurii și obținerea unui contract avantajos pentru autoritatea contractantă.

În cazul organizațiilor publice cu structură restrânsă de personal și calificări, derularea procedurilor cuprinse în programul de achiziții publice este dificilă prin prisma atribuțiilor și cerințelor pe care aceștia trebuie să le îndeplinească. Opțiunea grupării mai multor entități publice pentru derularea procedurilor de achiziții și de punerea în comun a resurselor umane este considerată ca o soluție bună.

Situația organizațiilor publice mari este considerată a fi mai bună din perspectiva capacității organizaționale, iar disponibilitatea resurselor umane și a calificărilor necesare pot asigura derularea cu succes a procedurilor de achiziție publică.

Observăm, așadar, că una dintre soluțiile de rezolvare a problemelor de natură a capacității organizaționale a instituțiilor publice mici este punerea în comun a resurselor fie cu alte instituții publice de mărime similară din cadrul aceluiași sector sau/și alianța cu o entitate publică ce poate acoperi cerințele operaționale necesare derulării corespunzătoare a procedurilor de achiziție publică.

În cadrul sistemului administrativ al instanțelor din Republica Moldova există o structură cu atribuții de administrare (Departamentul de Administrate Judecătorească) –DAJ, care ar putea prelua o serie de atribuții ce revin instanțelor în procesul de execuție bugetară. Astfel, DAJ ar putea avea rolul unei autorități contractante mandatată de instanțe pentru a optimiza și eficientiza execuția bugetară, în mod special pentru realizarea achizițiilor publice care presupun același obiect la nivel național. În Ghidul pentru Achiziții Publice în Justiție, elaborat cu sprijinul U.S.A.I.D. în anul 2011, au fost menționate mecanismele de funcționare în cadrul legal al achizițiilor publice pentru acest tip de autorități contractante. DAJ poate efectua, în condițiile completării schemei organizatorice cu un serviciu specializat pentru achiziții publice, operațiuni ce țin de eficientizarea planificării și execuției bugetare.

Avantajele și dezavantajele realizării achizițiilor în sistem centralizat vs. descentralizat le putem regăsi în tabelul de mai jos. Listele nu sunt exhaustive, iar completarea acestora se poate realiza de fiecare specialist sau manager de instituții publice în funcție de experiența acumulată de aceștia în domeniul achizițiilor.

Tabel 3. Avantajele și dezavantajele modelelor de achiziții

Achiziții	Centralizat	Descentralizat
Avantaje	<ul style="list-style-type: none"> - Existența și disponibilitatea resurselor umane, materiale și logistice pentru derularea procedurilor de achiziții; - Obiectul achiziției poate fi determinat de cantități mari de produse și servicii cu efect în prețul de achiziție mai scăzut (până la 20-40% mai scăzut); - Obținerea de garanții contractuale mai bune datorită dimensiunii ofertanților (companii mari, cu tradiție, renume și portofoliu); - Negocierea unor facilități acordate la îndeplinirea contractului; - Adresabilitate crescută și oferte multiple de 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceduri mai scurte și mai simple - Flexibilitate în programarea și calendarul procedurilor.

	calitate crescută; - Standardizarea și uniformitatea produselor și a serviciilor achiziționate; - Managementul unui singur contract pentru întreg sistemul.	
Dezavantaje	- Timp de derulare a procedurii mai mare; - Risc de nerealizare a scopului contractului în caz de blocaj a procedurii (contestații, amânări, lipse oferte); - Procedura mai complicată și documentație mai voluminoasă; - Pregătire preliminară a procedurii mai complexă și mai îndelungată – centralizare cantități, aranjamente procedurale.	- Prețuri mai mari pentru contractele încheiate; - Costul achizițiilor la nivelul întregului sistem au valoare mai mare; - Lipsă de uniformitate a materialelor și echipamentelor în cadrul sistemului; - Disponibilitate redusă a resurselor necesare în plan operațional.

Expunerea motivelor de până acum a avut în vedere facilitarea luării deciziilor cu privire la achiziționarea de produse și servicii în sistemul judiciar. Decizia de începere a unei proceduri de achiziție în mod centralizat presupune o analiză atentă a beneficiilor care se pot obține și a riscurilor la care se expune autoritatea contractantă. Deliberarea pe tema trebuie să aibă loc cu toate datele și cifrele aferente, astfel încât decizia să aibă fundamentarea necesară și să nu trebuiască a fi schimbată pe parcursul procedurii.

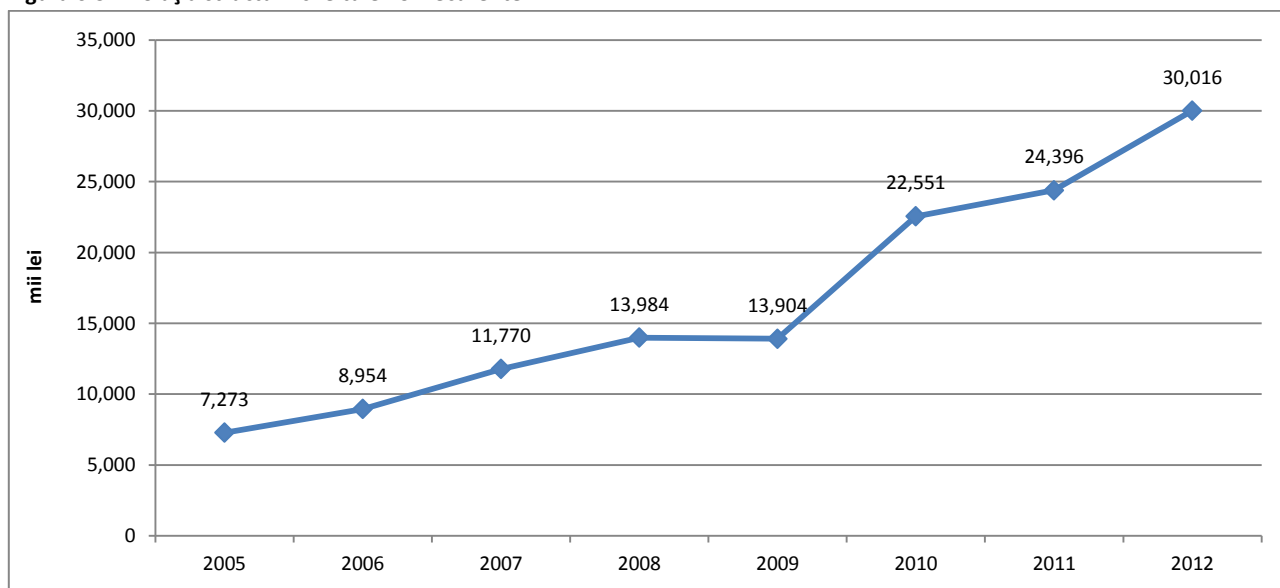
În cazul unei decizii de atribuire a unui contract prin achiziție publică la nivel centralizat, recomandăm parcurgerea următoarelor etape:

- Efectuarea unui studiu de piață minim privind produsele/serviciile de achiziționat
 - o Preț
 - o Furnizori
 - o Condiții de livrare
- Centralizarea cantităților și a informațiilor necesare pentru livrării produselor și serviciilor
 - o Gruparea pe categorii de produse/servicii
 - o Determinarea caracteristicilor tehnice
 - o Crearea de loturi
 - o Stabilirea cantităților de livrat și a condițiilor (loco beneficiar, transport inclus, calendar de livrare)
 - o Estimarea valorii totale și pe categorii de produse/servicii
 - o Realizarea de scenarii privind ofertele potențiale
 - o Definirea bugetului necesar contractului
- Stabilirea structurilor organizatorice și a componenței acestora
 - o Definirea asociației contractante în cazul mai multor instituții publice grupate pentru derularea unei proceduri centralizate
 - o Comisia de pregătire a documentației de atribuire a contractului
 - o Comisia de contestații
- Derularea procedurii de achiziție publică conform reglementărilor legale în vigoare:
 - o Pregătirea documentației de atribuire a contractului

- Depunerea ofertelor
- Evaluarea ofertelor
- Atribuirea contractului.

Beneficiile majore ale implementării procedurilor centralizate constau în eficiența economică a contractului atribuit. Economii obținute prin aplicarea procedurilor centralizate vs. descentralizate arată valori cuprinse între 20% - 40% din valoarea estimată determinată pentru totalul valorii contractelor achizițiilor descentralizate.

Figura 6.3. Evoluția structurii cheltuielilor recurente



6.7. Avantajele și dezavantajele celor cinci sisteme de fundamentare a bugetului curent

Avantaje:	Dezavantaje
Bugetul pe capitole	
<ul style="list-style-type: none"> • Foarte bine cunoscut – s-ar putea ca membrii consiliului să nu dorească să schimbe acest sistem, din teama că vor primi mai puține informații. • Cu cât cheltuielile sunt mai detaliate, cu atât mai mare este controlul consiliului asupra departamentelor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferă informații doar cu privire la resursele utilizate pentru a furniza serviciile publice – dar, nu oferă informații cu privire la ce s-a realizat în urma utilizării acelor resurse. • Cu cât capitolele sunt mai detaliate, cu atât conducerea are mai puțină flexibilitate. • Gradul de detaliere poate fi obositor pentru cetățeni, sau foarte greu de înțeles, dacă ținem seama de termenii și de codurile de clasificare utilizați. • De obicei, este bazat pe o abordare extensivă (de creștere a cheltuielilor). Cheltuielile anului trecut stau la baza fundamentării celor prezente, cu ajustările care reflectă inflația, cererea crescută sau nivelul mai bun al serviciilor furnizate.

	Metoda extensivă nu privește reducerea costurilor, păstrând același nivel al serviciilor, sau măsura în care serviciile furnizate corespund nevoilor curente
Bugetul pe programe	
<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățește calitatea și costurile serviciilor oferite, în comparație cu costurile resurselor (serviciilor) achiziționate (buget pe capitole). • De obicei include și indicatori de performanță cu privire la rezultate. • Oferă conducerii o flexibilitate în a atinge „ținta nivelului de servicii”, prin orice căi (de exemplu, nu este limitat de către structura bugetului pe capitole), atât timp cât acestea rămân în limitele bugetului alocat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Complexitate mai mare. • Orientat spre analiză și muncă birocratică de birou. • Poate intensifica conflictele, deoarece în cazul în care un serviciu este extins, altul trebuie să fie redus. De exemplu, pentru ca numărul patrulilor de poliție să crească cu 5 %, în vederea creșterii siguranței cetățenilor, s-ar putea să fie reduse cu 30 % oportunitățile pentru copii de a juca fotbal.
Bugetul pe bază de performanță	
<ul style="list-style-type: none"> • Îmbunătățește eficiența programelor. • Permite evaluarea mai bună a rezultatelor operațiunilor programului. • Oferă, membrilor consiliului și cetățenilor, informații mai bune cu privire la calitatea serviciilor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crește complexitatea; se cer mai multe informații. • Concentrează atenția asupra eficienței și eficacității, însă nu răspunde la întrebările fundamentale cum ar fi: dacă un program este necesar sau nu, sau cum să se aloce mai bine resursele limitate între programe concurente.
Buget pe baza zero	
<ul style="list-style-type: none"> • Permite membrilor consiliului să stabilească dacă un program este necesar, sau să aleagă între diversele niveluri de servicii. • Propunerile sunt prioritățile determinate. • Sunt finanțate activități discreționare, în funcție de scopurile și obiectivele consiliului. • Identifică nevoile nesatisfăcute 	<ul style="list-style-type: none"> • Crește complexitatea, se cer mai multe informații. • Poate fi generat un conflict între programele concurente. • Șefii departamentelor refuză să dea informații cu privire la estimările costurilor pentru nivelul minim al serviciilor, deoarece, făcând aceasta, s-ar putea să atragă reducerea serviciilor lor, atunci când este necesar să se realizeze economii.
Bugetul pe bază de țintă / scop	
<ul style="list-style-type: none"> • Se cer mai puține informații, există mai puține posibilități de conflict. • Propunerile sunt prioritățile determinate. • Sunt finanțate activități discreționare, în dependență de scopurile și de obiectivele consiliului. • Identifică nevoile nesatisfăcute. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentarea bugetului pentru serviciile curente este, într-o oarecare măsură, subiectivă.

7. Modele europene și internaționale de bugetare a instanțelor

Acest capitol ne aduce informații despre modele bugetare din câteva țări care au sisteme judiciare similare sau diferite de cel al Republicii Moldova, în intenția de a obține o imagine asupra abordărilor privind bugetarea instanțelor în țări:

- i) Foarte bine dezvoltate economic și cu sisteme juridice cu istorie îndelungată, respectate și relativ stabile, cu experiență în managementul performanței și cu sisteme publice, bugetare și administrative bine definite și funcționale, respectiv cu disponibilitate reală a datelor financiar statistice necesare instanțelor (Marea Britanie și Franța, Noua Zeelandă), sau
- ii) Care au cunoscut perioada comunistă și sistemul etatist centralizat al planificării, dar care se află într-un proces înaintat de reformă al sectorului justiției și cunosc un proces de dezvoltare economică susținută (Slovacia, România).

Chiar dacă țările menționate "îndeplinesc" o serie de criterii acest fapt nu reprezintă în mod necesar "cel mai bun model – best practice" internațional cu privire la administrarea justiției sau a managementului financiar public. Cu toate acestea, țările alese oferă, în mod individual și colectiv, perspective valoroase privitor la dezvoltarea managementului bugetar orientat spre performanță. Țările alese sunt relevante pentru comparație în cadrul studiului nostru cu scopul vizat al recomandării unui model bugetar pentru instanțele din Republica Moldova.

Este general acceptat faptul că practicile bugetare îmbunătățite implementate în ultimii ani în aceste țări au sprijinit în mod evident modernizarea proceselor judiciare, în mare parte de ajutându-le să-și concentreze atenția asupra problemelor de calitate și capacitate managerială în sectorul judiciar. O caracteristică evidentă a inovațiilor în managementul bugetar a fost contribuția instanțelor la promovarea și dezvoltarea unor cadre de conducere calificate, angajate și profesionale în sectorul judiciar.

7.1. Marea Britanie

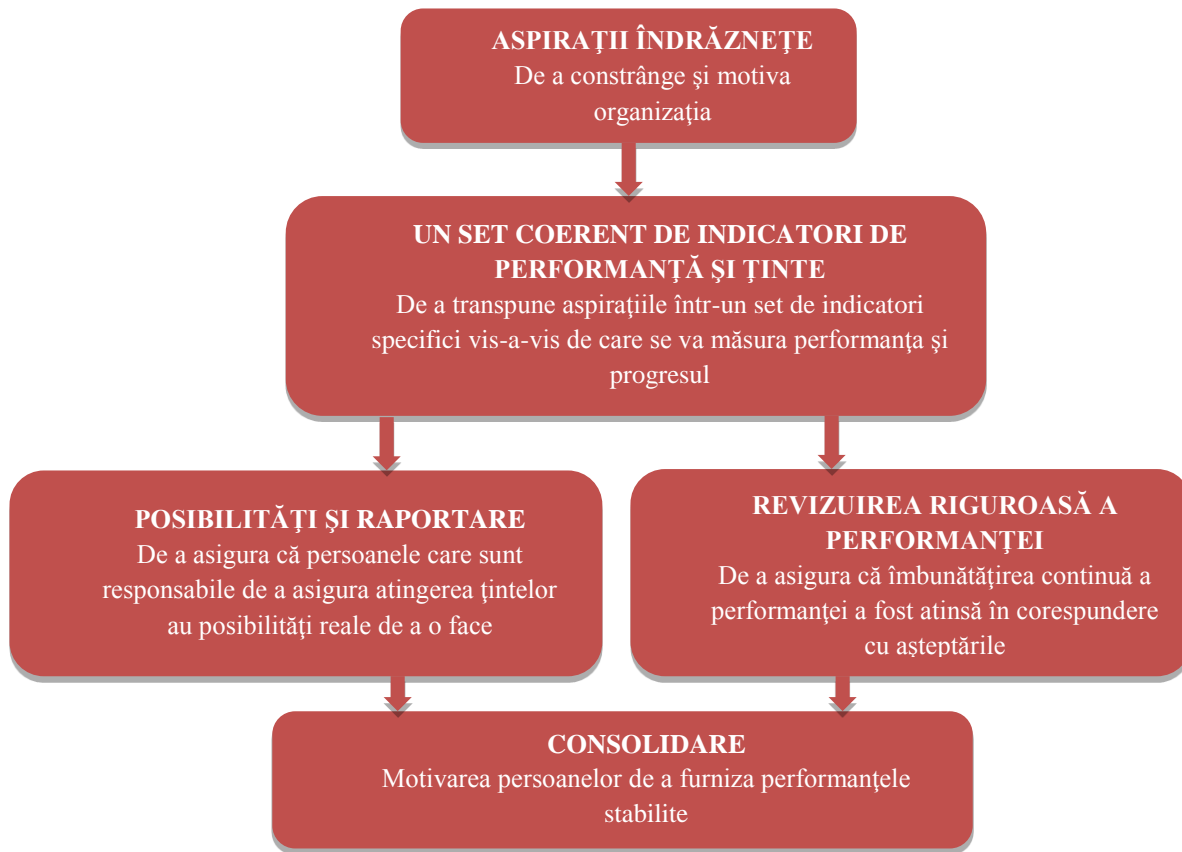
Cadrul de gestiune bugetară

Guvernul britanic a urmărit o abordare orientată spre performanță a bugetului și gestionare a cheltuielilor publice de mai mult de zece ani. Această abordare a fost dezvoltată în comun de către Oficiul Național de Audit, Comisia de Audit, Cabinet Office, Oficiul Național de Statistică și Trezoreria Majestății Sale. Obiectivele sale includ asigurarea faptului că Parlamentul, Guvernul și Publicul sunt „dotate” cu " sisteme de măsurarea și raportare a performanței de clasă mondială".

Contextul (Performance Management) Managementului Performanței.

Abordarea în Marea Britanie a bugetului de performanță se află într-un cadru național integrat de management al performanței (sau "sistemul de informații privind performanța", cum este numit), care are scopul de a îmbunătăți atât capacitățile de planificare cât și de implementare a bugetelor de către departamentele de buget.

Figura 7.1 Sistemul informațional al performanței în sectorul public



Acest cadru de management al performanței este susținut de un "plan de afaceri" (plan operațional) detaliat, abordat la diferite niveluri de guvernare. Astfel, planurile de afaceri individuale din sectorul entităților publice (de exemplu, departamente, direcții și unități operaționale, precum instanțele) se realizează în "cascadă de sus în jos", de la strategii de nivel înalt până la responsabilitățile individuale ale personalului. În ceea ce privește sectorul judiciar, planificarea operațională se extinde până la nivelul instanțelor individuale (judecători) și executori judecătorești. Standardele și măsurile de performanță sunt proiectate și monitorizate la fiecare nivel al sistemului.

În alocarea resurselor bugetare, conceptul de bugetare orientat spre performanță este susținut și acoperit de resurse bugetare necesare precum și de terminologia, cum ar fi intrări, ieșiri și rezultate.

Sistemul de informații despre performanță: FABRIC

Guvernul britanic a dedicat efort și resurse considerabile pentru a ajuta instituțiile publice în a dezvolta criteriile de performanță și măsuri semnificative de implementare și monitorizare.

Această sarcină a implicat dezvoltarea unei structuri eficiente de informații de performanță de bază, la care se adaugă capacitatea departamentelor de a ajusta obiectivele și măsurile pentru a se asigura că politicile de cheltuieli aplicate sunt corecte și ca sprijină îndeplinirea și atingerea scopurilor instituției.

FABRIC (CPERIE): Criteriile pentru Sistemul informațional al performanței

Concentrat (Focused)	<i>Sistemul informațional al performanței trebuie să se concentreze pe scopul și obiectivele instituției</i>
Potrivit (Appropriate)	<i>Informația colectată trebuie să fie potrivită și utilă pentru părțile interesate.</i>
Echilibrat (Balanced)	<i>Indicatorii de performanță trebuie să asigure o viziune generală echilibrată asupra faptului ce face instituția – acoperind cele mai importante arii de activitate.</i>
Robust (Robust)	<i>Sistemul informațional al performanței trebuie să fie flexibil la modificări organizaționale sau plecări individuale.</i>
Integrat (Integrated)	<i>Sistemul informațional al performanței trebuie să fie parte componentă a instituției, a procesului managerial și a planificării afacerii.</i>
Eficient (Eficient)	<i>Resursele utilizate pentru colectarea informației de performanță trebuie să fie corelate cu beneficiile aduse de informație.</i>

Bugetarea justiției

Managementul și administrarea sistemului judiciar a fost mult timp responsabilitatea Departamentului Cancelariei Lordului. Lordul Cancelar este, de asemenea, secretarul de stat pentru DCA și Președintele Camerei Lordurilor (în vigoare, "Curtea Supremă de Justiție" Marea Britanie), sprijinul administrativ pentru acesta fiind furnizat de către Secretarul parlamentului (Camerelor).

Programele majore de cheltuieli ale DCA cu privire la funcțiile de administrare judiciară ("Cerere de Resurse, categoria 1 ") sunt exprimate sub forma a șase "obiective" majore (a se vedea tabelul 4). Fiecare dintre aceste obiective este susținut de o declarație a ceea ce Departamentul așteaptă ca finanțarea să atingă și, în termeni foarte generali, cum se încearcă să facă acest lucru.

Aceste obiective bugetare sunt, în esență declarații privind "rezultatele" dorite pentru care un anumit nivel de resurse (de exemplu, cota din buget departament) este atribuit. Costul bugetar estimat de fiecare Obiectiv este, cu toate acestea, determinat printr-un proces de jos în sus a costurilor de intrări și ieșiri.

Raportarea detaliată a cheltuielilor efective ale Departamentului rămâne predominant la instanțe. Resursele pot fi mutate anual între diferite obiective și obiective noi sau revizuite pot fi introduse în cursul procesului de implementare a bugetului.

Cu toate acestea, declarațiile de obiective sunt în general suficient de cuprinzătoare ca gama de rezultate (de exemplu, servicii) să poată varia foarte mult de la an la an.

Obiectivele de performanță relevante și acțiuni (măsuri) PSA, ținte și indicatori, raportarea performanțelor

Programele de cheltuieli majore (obiective), citate în tabelul 4 sunt constrânse în realizarea și aliniate cu responsabilitățile specifice și strategiile stabilite ale DCA și aprobate de guvern. Obiectivele PSA și măsurile de performanță convenite cu guvernul oferă o mult mai mare specificitate în ceea ce privește ceea ce departamentul va face și cum se va face. Tabelul 5 prezintă spre exemplu aceste obiective majore și măsurile pentru 2004/05, care se referă la funcțiile de administrare judiciară ale DCA.

Tabel 4. Structura Bugetului a departamentului Afacerilor Constituționale din Marea Britanie

Alocații: „Cererea de resurse” (CR)	Agenția responsabilă
Justiția, Drepturile și Democrația (inclusiv Serviciul Curții Excelenței Sale)	Departamentul Afacerilor Constituționale (DAC), inclusiv Serviciul Curții și Comisia Serviciii Legale.

Tabel 5. Cererea de resurse 1: Sectorul Justiției

Programele majore (finanțarea în bază de „Obiective”)	Declarația de performanță
I. Asigurarea unei justiții efective	„DAC colaborează cu alți parteneri guvernamentali și locali în scopul reducerii crimei și comportării anti-sociale și asigurarea populației de ași exercita drepturile și onora responsabilitățile sale. Noi activăm pentru a reduce numărul proceselor ineficace și a garanta drepturile inculpaților și în același timp asigurăm protecția societății astfel încât jurații, victimele și martorii sunt tratați cu respect și grijă”
II. Asigurarea unui sistem efektiv al dreptului civil și administrativ	„DAC activează pentru a oferi un sistem corect și efektiv al dreptului civil și administrativ în scopul ajutorării reducerii comportamentului anti-social, combaterii abuzului în aziluri și creării unei comunități sustenabile. Noi activăm pentru a acorda populației accesul la alegerea unei căi proporționale și eficiente de soluționare a disputelor, inclusiv la alternativele sistemului judecătoresc. Noi lucrăm pentru a asigura că costul este ținut la nivelul minim, întârzierile sunt evitate și hotărârile judecătorești sunt executate astfel încât serviciul pentru clienți să devină o normă”
III.Reducerea excluziunii sociale, protecția păturilor social vulnerabile și a copiilor, inclusiv menținerea legăturii dintre copii și un partener non-rezident după destrămarea familiei, unde este cazul	„DAC activează în scopul îmbunătățirii accesului la justiție în special pentru păturile social vulnerabile astfel încât ei să aibă posibilitatea de ași apăra drepturile în instanțe. Noi majorăm eficacitatea sistemului judiciar civil și penal pentru cazurile violenței la domiciliu, îmbunătățim procesul de luare a deciziilor pentru

	persoane ci dezabilități mentale și asigurăm că bunăstarea copiilor să rămână importantă”
IV. Asigurarea justiției în parteneriat cu sistemul judecătoresc independent	„DAC lucrează asupra îmbunătățirii încrederii populației în sistemul judiciar prin colaborarea cu magistrații și judecătorii în scopul asigurării că curțile sunt eficiente și înțeleg problemele comunității. Noi activăm ca să asigurăm ca sistemul judiciar să servească pe fiecare indiferent de gen, rasă religie sau orientare sexuală”

Tabel 6. „Acordul Serviciilor Publice” (ASP) Ținte și indicatori

Ținte	Obiectivele relevante	Indicatorii
1. Îmbunătățirea serviciilor justiției prin majorarea numărului crimelor pentru care contravenientul este adus în fața justiției până la 1.15 milioane către anul 2005/06 (1.125 milioane către 2007/08); prin îmbunătățirea în toate ariile ale Sistemului Judiciar Penal (SJP), îmbunătățire esențială a ariei cu cele mai rele performanțe și reducerea proporției a proceselor ineficace.	I	<ul style="list-style-type: none"> - Numărul total de crime pentru care contravenientul este adus în fața judecății. - Numărul contravenienților aduși în fața judecății în 42 arii ale SJP, linia de anul de bază 2001/02. - Îmbunătățirea medie a performanței în cele mai rele arii ale SJP, îmbunătățirea media națională a performanței pentru 2001/02 - 2005/06. - Proporția a proceselor ineficace: reducere de la 24% la 17% în Curtea Crown și de la 31% la 23% în curțile magistrale către anul 2006.
2. Reducerea ratei disputelor soluționate prin recurgerea la instanțele judecătorești	II	<ul style="list-style-type: none"> - Numărul reclamațiilor non-familiare în instanțele civile: indicatorul țintă 11,8%. - Rata de soluționare a cazurilor alocate în cadrul audierii: indicatorul țintă 1,9%. - Numărul audierilor: indicatorul țintă 9,3%.
3. Majorarea valorii banilor de la SJP cu 3% anual, majorând eficiența justiției cel puțin 2% pe an	N/A	<ul style="list-style-type: none"> - Economii anuale

Tabel 7. Exemplu de raportare a performanței versus obiective fără indicatori ASP

Obiective	Raportarea performanței (de către DAC)
IV. Asigurarea justiției în parteneriat cu sistemul judecătoresc independent	1. Noi vom continua lucrul la îmbunătățirea și modernizarea procesului de numire în funcție, în particular prin implementarea

	<p>selecției în bază de competențe pentru toate numirile din sistemul judecătoresc.</p> <p>2. Noi vom continua dezvoltarea unei noi relații cu sistemul judecătoresc prin crearea unei Comisiei independente de Numire în sectorul Judecătoresc.</p>
--	--

7.2. Franța

Cadrul de gestiune bugetară.

Franța a introdus în urmă cu zece ani reforme majore privind finanțele publice și oferă un exemplu de aplicare a conceptelor orientate spre performanță. Măsurile luate au avut în vedere realizarea unui proces semnificativ de modificare a sistemului bugetar tradițional (bugetul orientate spre nevoie de cheltuieli cu elaborarea unui nou sistem bazat pe un " buget pe programe". Scopul principal a fost de a introduce concepte moderne de bugetare, care va duce la creșterea transparenței în finanțele publice și să ofere instituțiilor publice o mai mare autonomie și responsabilitate, în același timp, pentru activitățile lor de cheltuieli. Legea organică a bugetului a fost adoptată în 2001 și a produs rezultatele așteptate abia în 2010, chiar dacă era de așteptat ca implementarea să fie pe deplin eficientă încă din 2006.

Abordarea bugetară pe bază de programe introdusă de Guvernul francez utilizează noi concepte bugetare programatice bazat pe o niveluri de importanță.

Tabel 8. Niveluri de buget a Guvernului Francez

Nivel (importanța)	Titlu	Descrierea
Primar	<i>Misiuni</i>	Apropriere cu politicile majore ale sectorului public (ex. justiție)
Secundar	<i>Programe</i>	Definire a activităților funcționale majore
Terțiar	<i>Acțiuni</i>	Sub-programe operaționale

În noua structură, creditele nu pot fi realocate între programe. Cu toate acestea, repartizarea inițială a creditelor de program în sub-programe (acțiuni) și tipuri de (intrare) cheltuieli (titre) este "în întregime indicativ/orientativ." Acest lucru permite creditelor să fie ajustate, în limite, de către managerii instanțelor pentru a satisface nevoile percepute pentru implementarea mai eficace a bugetului. Aceste modificări în procesul de alocare bugetară sunt susținute de o schimbare de baza la un "angajament bugetar". Acest lucru va permite managerilor să opereze pe un buget de program cu termen de realizare multianual cu flexibilitatea de a negocia reportarea unor fonduri (de până la 3% a creditelor), la sfârșitul fiecărui an fiscal.

Noua structură a bugetului include unele concepte de management al performanței. Fiecare program cuprinde o serie de obiective care să furnizeze o declarație obiectiv pentru măsurarea performanței. Local instituțiile publice/departamentele de cheltuieli sunt de așteptat să joace un rol mult mai important în gestionarea politicilor guvernamentale, dar în contextul unei strategii definite la nivel central.

În schimb pentru o autonomie sporită a managementului financiar, managerii de program sunt de așteptat să fie responsabili printr-un set de obiective și indicatori de rezultate. Guvernul a stabilit până acum trei criterii generale, sau categorii, în care să se evalueze performanța. Aceste categorii reflectă trei puncte de vedere diferite într-un proces de evaluare.

Tabel 9. Criteriile de evaluare a procesului bugetar a guvernului francez

Poziție	Scop
Cetățean	Eficacitatea socială și economică
Utilizator	Calitatea serviciilor
Contribuabil	Eficiență

Sectorul Justiție - bugete

Tabelele 8-12 reflectă aplicarea acestor noi concepte bugetare de performanță a sectorului justiției și a administrării judiciare, în special în Franța. Trebuie amintit că noul sistem a fost introdus în instanțe doar în 2005 și că extinderea și rafinarea - ca rezultat al experimentării și al dezvoltării continue a obiectivelor și a indicatorilor - este inevitabilă și continuă.

Totuși, delimitarea răspunderii pentru performanță între miniștri și manageri din sectorul public rămâne o zonă gri. Parlamentul continuă să țină miniștrii responsabili în primul rând, deși capacitatea lor de a influența în mod direct performanțele departamentelor lor/instituțiilor în coordonare este semnificativ mai mic decât cel al managerilor lor de servicii publice.

Tabel 10. Sectorul justiției în Franța, Structura programului (2006)

Programe
1. Administrarea justiției (Civile și Penale)
2. Administrarea penitenciarelor.
3. Protecția judiciară a tinerilor
4. Acces la justiție (asistență juridică)
5. Managementul politicilor și instituțiilor din sectorul justiției

Măsurarea performanței.

Indicatorii de performanță care sunt stabiliți pentru fiecare dintre obiectivele din aceste programe din sectorul justiției reflectă un interes crescut pentru eficiență.

O serie de indicatori de performanță utilizați în scopuri de gestionare a bugetului este mai restrânsă decât totalul datelor care sunt colectate, de obicei, de către entități din sectorul judiciar și de furnizorii de servicii. Cu alte cuvinte, punerea în aplicare a conceptelor de performanță în bugetul pentru sectorul justiției nu necesită, în mod neapărat, o analiză cuprinzătoare a statisticii judiciare, de exemplu, cu toate că pot exista și alte motive judiciare sau publice pentru îmbunătățirea și extinderea colectării de date judiciare.

Gestionarea în mod eficient a bugetului necesită colectarea și raportarea informațiilor cu privire la indicatorii-cheie care reflectă cel mai bine eficacitatea și impactul resurselor bugetare în timp.

Indicatorii de performanță propuși pentru managementul instanțelor (tabelul 11) poate, cu toate acestea, prezenta probleme de interpretare. Autoritățile franceze par să pună un accent considerabil pe tendințele (prognoza) numărului de cazuri, sau pe numărul de cazuri raportat la tip de cost pe resurse (judecători, funcționari publici, etc.) ca indicator al eficienței. Acest lucru poate fi înșelător în cazul în care complexitatea tot mai mare a legii, sau frecvența de modificări la lege, poate avea un impact semnificativ asupra duratei cazurilor. Indicatorii de acest tip trebuie să fie interpretați cu atenție, astfel încât raportul de legătură între obiectivele de eficiență și celeritatea judiciară să nu fie interpretat eronat ca fiind nesănătos din cauza impactului pe care aceste schimbări pe un mediu juridic (legal) sau în sala de judecată îl au asupra alocațiilor bugetare.

Tabel 11. Programul 1 – Administrarea justiției (Civile și Penale)

Obiectivele majore	Indicatori de performanță
Pronunțarea deciziilor în dosare civile în timp rezonabil	<ul style="list-style-type: none"> - Durata medie pentru proceduri pe tipuri de jurisdicție - Durata medie de examinare a dosarelor civile pe tipuri de jurisdicție - Durata medie a dosarelor restante aflate pe rol pe tipuri de jurisdicție - Durata medie de pronunțare a deciziilor care au titlu executoriu - Numărul dosarelor examinate de un judecător - Numărul dosarelor procesate de funcționar public
Îmbunătățirea executării deciziilor pe cazurile penale	<ul style="list-style-type: none"> - Rata de executare - Durata medie de executare
Gestionarea majorării costului dosarelor penale	<ul style="list-style-type: none"> - Cost mediu per dosar

Tabel 12. Programul 5. Managementul politicilor și instituțiilor din sectorul justiției

Obiectivele majore	Indicatori de performanță
Adoptarea în timp a legislației secundare pentru adoptarea cadrului legal la cerințele societății	<ul style="list-style-type: none"> - Rata de publicare a legislației secundare
Asigurarea reducerii maxime a timpului de angajare în administrația centrală	<ul style="list-style-type: none"> - Timpul mediu de recrutare a angajaților
Asigurarea eficienței administrării personalului	<ul style="list-style-type: none"> - Costul mediu de management al unui angajat
Optimizarea managementului proiectelor de dezvoltare capitală	<ul style="list-style-type: none"> - Cost pentru un metru pătrat al unei instanțe construite sau renovate - Neconformitatea cu orarul stabilit pentru lucrările executate pe parcursul anului (în termeni absoluți și %) - Neconformitatea costului stabilit cu cel al lucrărilor executate pe parcursul anului (în termeni absoluți și %)
Optimizarea logisticii pentru serviciile centralizate	<ul style="list-style-type: none"> - Cheltuielile de logistică ale angajaților administrației centrale
Optimizarea managementului a proiectelor mari în dezvoltarea tehnologiilor IT	<ul style="list-style-type: none"> - Rata de conformitate cu durata acțiunilor operaționale realizate pe parcursul anului (% , proiecte mai mari de 1 milion euro) - Rata de conformitate cu costul contractual pentru proiectele mai mari de 3 milioane euro.

7.3. Noua Zeelandă

Cadrul de gestiune bugetară

Guvernul Noii Zeelande a dezvoltat concepte bugetare de performanță în domeniul managementului din sectorul public și financiar ce au fost introduse la sfârșitul anilor 1980. Aceste concepte au

implicat inițial o mare inovație bugetară: "bugetarea bazată pe rezultate". Abordarea a fost introdusă de la 1989 și continuă și astăzi. În ultimii patru ani, această abordare a fost îmbunătățită, punându-se un accent sporit pe rezultatele manageriale și denumită oficial ca "Management pentru rezultate în Serviciul Public"¹⁷.

Guvernul descrie Managementul pentru rezultate în serviciul public ca "un rezultat al instituțiilor publice bazat pe planificare, management și raportare". Scopul său este de a îmbunătăți performanța serviciului public și necesită o abordare strategică și concentrată pe rezultate (outcome-focused) a instituțiilor publice, acestea trebuind să realizeze planificarea, managementul și raportarea în timp, concentrându-se pe furnizarea de rezultate." Acest amalgam de bugetare de performanță și de concepte de management, adesea menționat în literatura de specialitate ca "noul management public" nu este unic pentru Noua Zeelandă, dar a fost pus în aplicare mai larg acolo decât în alte sectoare publice din alte țări. Deși abordarea este în continuă modificare, elementele principale sunt acum ferm încorporat în operațiunile curente ale tuturor instituțiilor și agențiilor publice.

Contextul Performance Management

Managementului performantei din Noua Zeelandă a fost cu siguranță puternic influențat de conceptele și experiența din Marea Britanie, dar diferă de acestea în mai multe privințe importante. În primul rând, abordarea zeelandeză se bazează pe o relație de contracte de performanță între guvern (Miniștri) și organizațiile din sectorul public (directori executivi), în care ministerele și / sau departamentele sunt contractate în mod explicit pentru a livra rezultate specificate în bugetul lor anual. Aceste rezultate sunt, în mod eficient, un pachet de bunuri și servicii agreeate pentru care performanța este specificată atât calitativ, cât și cantitativ.

În scopul obținerii de credite (bugete) anuale, rezultatele contractate sunt în mare parte grupate pe "clase" în funcție de tipul de rezultate și / sau obiectivul lor extins. Unele dintre aceste clase de rezultate de ieșire seamănă cu "programele", dar multe nu.

Costul așteptat/estimat al rezultatelor de ieșire este determinat de revizuirea periodică a "Prețurilor de producție" convenite între departamente și Trezorerie, și mai puțin este construit pe un input-cost (cost de intrare) de bază. Asigurarea privind livrarea rezultatelor convenite a fost un mecanism fundamental pentru îmbunătățirea responsabilității și a performanțelor în multe departamente.

Bugetul sectorului judiciar

Tabelele 13-16 reflecta punerea în aplicare a conceptelor și metodelor bugetare menționate mai sus privitor la sectorul justiției în Noua Zeelandă și la administrarea judiciară, în special. Sistemul se bazează pe modelul "Westminster" (sau tradițional Marea Britanie), iar unul dintre principiile fundamentale ale acestuia este separarea sistemului judiciar de controlul și de influența executivului. Scopul acestei separări este acela de a crea un echilibru între competențele puterii legislative și executive și de a se asigura că imparțialitatea, corectitudinea și responsabilitatea sunt menținute în administrarea justiției.

Fără a aduce atingere principiului de separare clară între ramurile executivă și judecătorească, atât instanțele de management și entitățile subordonate ministerului trebuie să coopereze strâns în practică la multe aspecte ale administrației judiciare. De exemplu, bugetul instanțelor este administrat de către Ministerul Justiției, dar cu o atenție sporită pentru solicitările și nevoile sistemului judiciar. Salariile și indemnizațiile sunt determinate de o autoritate instituțională separată,

¹⁷ (MFO) initiatives www.ssc.govt.nz

chiar dacă numită de către guvern, iar plata lor este garantată de o "autoritate legislativă permanentă." Acest lucru asigură că aceste cheltuieli nu sunt expuse la modificare anuală sau ca condiționate de realizarea unor rezultate sau, ca urmare, de exemplu, de modificări în prioritățile bugetului.

Sistemul judiciar din Noua Zeelandă este condus de Șeful Justiției, care este, de asemenea, președinte al Curții Supreme. Sistemul judiciar și Guvernul (prin intermediul Ministerului Justiției) colaborează în cele mai multe aspecte privind gestionarea sistemului de instanțe.

Tabel 13. Structura bugetului, Noua Zeelandă, sectorul justiției, anul fiscal 2005/06

Sub-sectoare pe destinații majori	- Agenția administratoare
1. Politica în sectorul justiției și administrare	- Ministerul Justiției
2. Administrarea curților	- Ministerul Justiției
3. Tratat de negocieri	- Ministerul Justiției
4. Penitenciarele	- Departamentul penitenciare
5. Consultanță juridică guvernului	- Oficiul legal Crown
6. Copii, tineret și servicii familiale	- Departamentul pentru copii, tineret și servicii familiale
7. Reforma justiției	- Comisia juridică

Stimulentele manageriale sunt un element cheie în regim de management public din Noua Zeelandă. Acestea includ recompense atât corporale și necorporale pentru managerii a căror domenii de responsabilitate sunt considerate a fi realizate în mod eficient. În această privință, dezvoltarea descentralizată, bazat pe contracte de performanță este un factor cheie și a dat o flexibilitate mult mai mare în recrutarea și angajarea de directori executivi, personal și alți manageri pentru performanțe mai bune, individuale și organizaționale. Aceste elemente combinate ale noii structuri de management publice au crescut motivația, capacitatea și performanța instanțelor-un sector tradițional notabil pentru rezistența la modernizare și schimbare.

Tabel 14. Cadrul rezultatelor sectorului justiției. Noua Zeelandă

Rezultatele sectorului	Definiții	Rezultate intermediare
1. Comunități mai sigure	Comunități în care crimele sunt reduse și în care siguranța și bunăstarea este îmbunătățită prin participare	- Ofensarea tinerilor este redusă - Violența redusă - Violența în familii redusă - Crime organizate reduse
2. Sistemul justiției mai echitabil, credibil și eficient	Un sistem în care interacțiunea dintre persoane este susținută de lege și serviciile ale justiției sunt mai echitabile, credibile și accesibile	- Îmbunătățirea accesului la serviciile instanțelor de judecată, serviciile pentru copii, tineret și familii.

Tabel 15. Rezultatele instanțelor de judecată din Noua Zeelandă și indicatorii de performanță

Produs (programe de cheltuieli)	Rezultat țintă	Indicatori de performanță
Serviciile Înaltei Curți Asigurarea serviciilor Curții Supreme, Curții de Apel și Înaltei Curți	Comunități mai sigure Sistemul judiciar echitabil	<ul style="list-style-type: none"> - Numărul de recursuri examinate (civile și penale): ținta anuală - Numărul de ședințe organizate: ținta anuală - Numărul dosarelor administrate: ținta anuală - Pentru recursuri penale, dosare civile, recursuri civile: <ul style="list-style-type: none"> o Rata dosarelor administrate pentru care a fost acordat ratingul „conform așteptărilor” sau mai bun de către judecătorii Înaltei Curți:75% o Rata suportului sală de judecată pentru care a fost acordat ratingul „conform așteptărilor” sau mai bun de către judecătorii Înaltei Curți:90%
Serviciile curților de district Asigurarea serviciilor curților de district inclusiv curților pentru tineri și familie	Comunități mai sigure Sistemul judiciar echitabil	<ul style="list-style-type: none"> - Numărul dosarelor examinate (civile, penale, tineret): indicatorul țintă - Numărul dosarelor cu termen de examinare exagerat din cauza Ministerului: ținta 0
Serviciile curților specializate și altor autorități	Sistemul judiciar echitabil	<ul style="list-style-type: none"> - Numărul dosarelor/recursurilor examinate - Rata dosarelor în așteptare până la 6 luni - Rata dosarelor în așteptare până la 12 luni

7.4. Slovacia

Slovacia oferă un exemplu util de o țară în tranziție, care a parcurs relativ recent, destul de rapid, introducerea și testarea pilot de concepte orientate spre performanță și metode noi privind procesul de bugetare anuală a instanțelor. O caracteristică a acestui proces este faptul ca Ministerul Justiției a avut o conducere concentrată pe obținerea de rezultate în reformă și a avut capacitatea de a implementa această nouă abordare cu rol de lider în procesul de reformă bugetară.

Sectorul judiciar din Slovacia s-a dovedit a fi inițial unul dintre cele mai lente și mai dificil privind implementarea reformelor. Procesul de reformă s-a caracterizat prin anomalii grave ale legii, incoerențe în proiectarea și interpretarea legislației de către un sistem de instanțe de slabă calitate și afectat de corupție. Capacitatea redusă de gestionare a instanțelor a dus la solicitarea de asistență

internațională pentru introducerea de reforme. În același timp, Ministerul Finanțelor a prezentat reforme în domeniul managementului financiar și un buget pentru introducerea de noi tehnici bugetare care încorporează o abordare cuprinzătoare a "bugetului pe programe." Ministerul Justiției a fost unul din mai multe ministere selectate în 2003 pentru implementarea metodelor și a conceptelor de program pilot în elaborarea bugetului. Această inițiativă s-a îmbinat bine cu introducerea acțiunilor de îmbunătățire a gestionării și eficienței sistemului judiciar. Un rezultat clar al introducerii acestor concepte și metode de bugetare a fost apariția unui management financiar îmbunătățit și a unor specialiști organizați în echipe mai capabile și motivate în cadrul ministerului și al instanțelor.

Ministerul Justiției a introdus bugetul pe programe pentru finanțarea întregului sistem stabilind astfel obiective generale, obiective operaționale de rezultat, subprograme și proiecte.

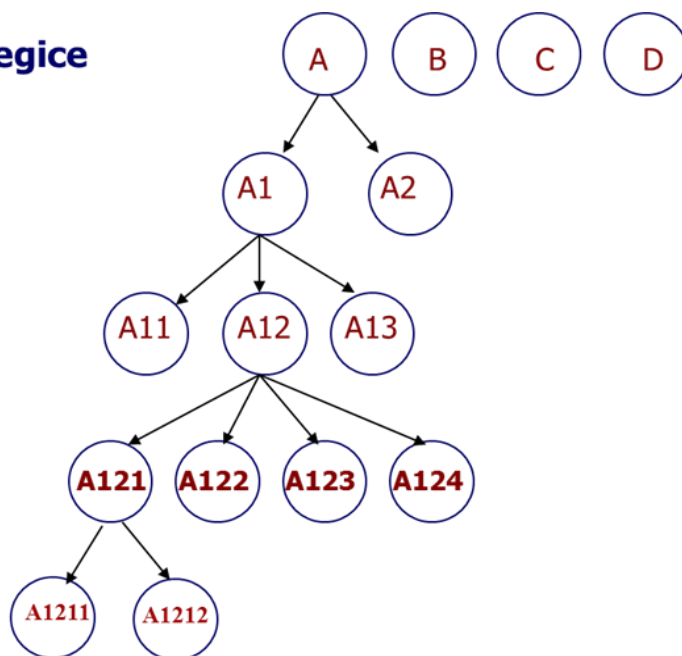
Obiective strategice / Axe strategice

Programe

Sub-programe

Masuri

Proiecte/Actiuni



În cadrul bugetului pe programe, pentru finanțarea instanțelor s-au creat sub-programe dedicate în funcție de tipul cauzelor judecate în completarea programului pentru managementul dosarelor și a determinării costului pe dosar.

Tabel 16. Ministerul Justiției al Republicii Slovacia: program 06X – Finanțarea sectorului judiciar

Structura și componentele sub-programului

Sub-programe (06X)	Proiecte/Elemente (inclusiv centre de cheltuieli) (06X00)	Categoriile de măsurare bugetară (06X0000)	Principalele articole de cheltuieli
01. Remunerarea personalului judiciar și celui de suport judecătoresc	01. Judecătorii curților regionale și serviciile de suport judecătoresc (SSJ) 02. Judecătorii curților de district și SSJ 03. Judecătorii curților	Administrarea dosarelor penale Administrarea dosarelor civile Administrarea dosarelor administrative Administrarea dosarelor comerciale	Salarii Diurne Contribuții sociale

	specializate și SSJ 04. Instanțele și SSJ în alte localități		
02. Activitatea operațională a curții	01. Activitatea operațională a curților regionale 02. Activitatea operațională a curților de district 03. Activitatea operațională a curților specializate 04. Activitatea operațională a altor curți și tribunale 05. Dezvoltarea infrastructurii instanțelor	Adminstrarea dosarelor penale Adminstrarea dosarelor civile Adminstrarea dosarelor administrative Adminstrarea dosarelor comerciale Înregistrarea comercială Procurări de terenuri Construcția curților/renovarea, Sistemele IT, echipament, automobile	Salarii/alocații, Materiale, Chiria, Utilități, Cheltuieli capitale
03. Administrarea și colectarea taxelor judiciare	01. Trezoreria judiciară	Cheltuieli de colectare Necesitățile capitale	Salarii/alocații Cheltuieli capitale
04. Învățământul judiciar și instruirea	01. Academia Judiciară 02. Institutul de Instruire al Ministerului Justiției 03. Alte instituții de instruire	Instruirea Judecătorilor/personalului de suport Instruirea administratorilor curților. Instruirea procurorilor	Salarii/alocații Cheltuieli capitale Alocații pentru instruire
05. Proiectele reformei justiției	01. Proiectul administrarea curților 02. Optimizarea schemei instanțelor 03. Serviciile de probațiune și mediere 04. Registrul comercial 05. Publicarea deciziilor instanțelor pe internet 06. Academia Judiciară (dezvoltarea) 07. Reforma cu privire la faliment 08. Oficiul avocatului public, reforma penală	Specific pentru fiecare proiect	Toate articolele după necesitate

Tabel 17. Ministerul Justiției al Republicii Slovacia: program 06X – Finanțarea sectorului judiciar

Sub-program Scopuri și Obiective

Sub-programe (06X)	Scopurile	Obiectivele
01. Remunerarea personalului judiciar și celui de suport judecătoresc	01.1 De a acorda servicii manageriale și administrative ce asigură independența justiției, operarea eficientă, și capacitatea înaltă a deciziilor luate	01.01. De a asigura exact, în timp și pe deplin plata salariilor, alocațiilor și altor plăți de remunerare judecătorilor. 01.02. De a asigura exact, în timp și pe deplin plata salariilor, alocațiilor și altor plăți de remunerare personalului de suport. 01.03. De a asigura promptitudinea și eficiența transmiterii informației

		către MJ solicitată de către judecători și personalul de suport. 01.04. De a asigura creșterea continuă a reputației judecătorilor și a calității deciziilor luate.
02. Activitatea operațională a curții	02.1 De a acorda suport unui proces judiciar eficient și echitabil prin intermediul managementului și administrării eficiente a instanțelor 02.2 De a acord suport continuu pentru îmbunătățirea sistemului judecătoresc prin asigurarea că instanțele au facilitățile moderne și eficiente, echipament și tehnologiile informaționale.	02.01. De a asigura că instanțele ating sau depășesc indicatorii țintă anuali stabiliți pentru dosarele civile, penale, administrative și comerciale, inclusiv recursurile 02.02. De a asigura că curțile și procedurile ating sau excelează indicatorii individuali de performanță în ce privește administrarea dosarelor. 02.03. De a asigura că curțile regionale relevante, procesează toate aplicațiile de înregistrare a companiilor în limita stabilită de cadrul legal 02.04. De a determina și menține un program suportabil și eficient de înlocuire și înnoire a echipamentului și a facilităților în instanță 02.05. de a asigura că proiectele individuale de îmbunătățire a dotării instanțelor sunt finalizate la timp și în limita bugetului.
03. Administrarea și colectarea amenzilor/penalităților stabilite de instanțe	03.1 De a asigura colectarea deplină, echitabilă a tuturor amenzilor, penalităților și altor plăți stabilite de instanțe.	03.01. De a atinge anumite ținte cantitative pentru colectarea amenzilor și penalităților întârziate 03.02 De a obține eficiența costurilor de colectare a veniturilor
04. Învățământul și instruirea judiciară	04.1 De a asigura că capacitățile resurselor umane ale sectorului judecătoresc sunt adecvate pentru a asigura operaționalitate efectivă și pentru nevoile viitoare ale sectorului.	04.01. De a acorda finanțarea bine determinată stagiilor și instituțiilor de instruire judiciară. 04.02. De a mări calitatea și capacitatea a instituțiilor de instruire judiciară prin finanțarea îmbunătățirii și dezvoltării noilor programe de instruire 04.03. De a asigura că performanța acestor instituții este evaluată și activitatea financiară este supusă regulat auditului în conformitate cu cerințele guvernamentale
05. Proiectele reformei judiciare	05.1 De a prelua proiectele de reformare specifice, bine planificate care au ca scop îmbunătățirea echității, eficienței a sistemului judiciar Slovac	05.01. De a asigura că fiecare proiect este finalizat în timp și în limitele bugetului stabilit. 05.02. De a asigura că rezultatele fiecărui proiect contribuie direct la atingerea obiectivelor reformei judiciare în Slovacia.

Tabel 18. Ministerul Justiției al Republicii Slovacia: program 06X – Finanțarea sectorului judiciar

Măsurarea Rezultatelor și a Indicatorilor de performanță ai sub-programului

Sub-programe (06X)	Obiective	Produsul	Indicatori de performanță
01.	01.01	Numărul judecătorilor pentru care se calculează salariile etc.	Numărul plângerilor primite de la judecători referitor la performanța MJ în ce privește funcțiile administrative
	01.02	Numărul personalului de suport pentru care se calculează salariile etc.	Numărul plângerilor primite de la personalul de suport referitor la performanța MJ în ce privește funcțiile administrative
	01.03	N/A (nu este aplicabil)	Similar indicatorilor de mai sus
	01.04	N/A (nu este aplicabil)	Evoluția performanței judecătorilor: sistemul de puncte Numărul și procentajul deciziilor returnate de către apel. Numărul plângerilor oficiale pe numele judecătorilor
02.	02.01	Numărul dosarelor intrate (pe tipuri) Numărul dosarelor de recurs intrate (pe tipuri)	Numărul și procentajul dosarelor examinate (pe tipuri) Numărul și procentajul dosarelor de recurs examinate (pe tipuri)
	02.02	Numărul de zile/ședințe Numărul de dosare audiate Numărul dosarelor distruse	Numărul și procentajul dosarelor (pe tipuri) soluționate sau distruse în limita timpului regulamentar
	02.03	Numărul de aplicații ale companiilor procesate	Procentajul aplicațiilor procesate în decurs de 5 zile (ținta = 100%)
	02.04	Un program de dezvoltare capitală pentru 3-5 ani elaborat Valoarea totală a contractelor de executare a lucrărilor emise Valoarea totală a contractelor de procurări emise Valoarea totală a lucrărilor executate Valoarea totală a procurărilor efectuate	Aderență la programul de dezvoltare capitală; timp și cost realizabil Evaluarea succintă a: 1. Funcționalității încăperilor construite sau renovate și a echipamentului 2. Funcționarea bună a sistemului IT Evaluarea monetară a eficienței obținute (de exemplu încălzirea)
03.	03.01	Numărul amenzilor și/sau penalităților trecute de limită colectate	Sumă colectată ca procentul din suma totală a datoriei
	03.02	N/A	Costul colectării: sumă totală colectată (ținta = îmbunătățirea constantă a ratei)
04	04.01	Numărul stagiatorilor pe tipuri	Ca procent din bugetul aprobat (ținta =100%)
	04.02	Valoarea construcțiilor și reparațiilor încheiate	Gradul de executare (ținta=100%)
	04.03	Numărul auditului financiar și de performanță efectuat	Ca procentaj din bugetul instituțiilor (fiecare instituție va fi supusă auditului o dată la 3 ani) Elaborarea studiului de către MJ cu privire la calificările necesare și insuficiența sistemului judiciar
05	05.01	Raport de progres sau de finalizare a fiecărui proiect	Timpul și costul proiectului încheiat versus planuri și buget (ținta=în timp, în cadrul bugetului)
	05.02	Raportul de finalizare a fiecărui proiect	Evaluarea specifică a proiectului:

		prezentat	impact/realizare/contribuția (comparativ cu declarații și așteptările la deschiderea proiectului)
--	--	-----------	---

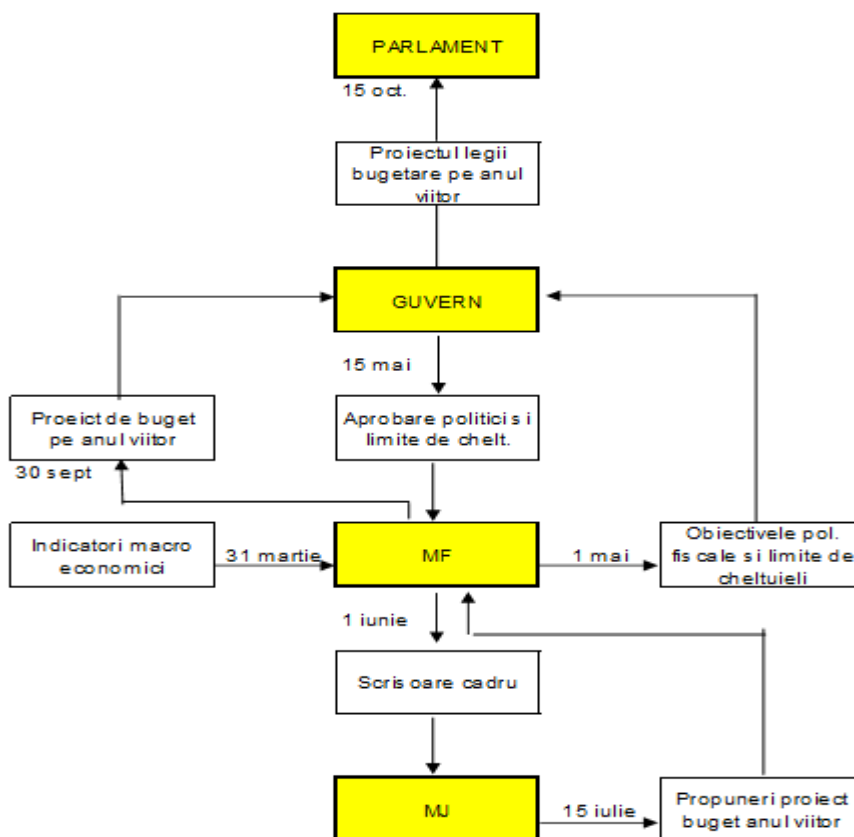
7.5. România

Procedura de bugetare a instanțelor în România are la bază bugetarea tradițională. Ministerul Justiției a implementat bugetarea pe programe, ca parte a recomandărilor și cerințelor Ministerului Finanțelor, odată și în același timp cu fiecare proces bugetar anual, bugetul pe programe fiind anexa la bugetul ministerului. Având calitatea de administrator al bugetului instanțelor, ministerul a pregătit programe de finanțare în special pentru implementarea unor obiective operaționale privind actul de justiție și care au cuprins în totalitate instanțele de la toate nivelurile (ex: audierea martorilor în procesele penale, informatizarea instanțelor – tehnica de calcul și programe informatice necesare activității instanțelor).

În practică procesul de elaborare/fundamentare a bugetului se realizează de jos în sus cu păstrarea limitelor bugetare descrise în scrisoarea cadru, se folosește analiza și centralizarea pe instanțele din aceeași curte de apel – tribunale – judecătoria și se utilizează instrumente electronice de colectare de date și prelucrare – minimul de formulare în Excel.

Calendarul bugetar în cazul României este similar cu cel din UE:

CALENDARUL BUGETAR



Etape:

1. Estimarea cadrului general de resurse;
2. Determinarea liniei de bază pentru fiecare sector;
3. Determinarea volumului de resurse pentru inițiative de politici noi;
4. Identificarea priorităților de cheltuieli;
5. Stabilirea limitelor de cheltuieli pe sectoare;
6. Dezagregarea limitelor sectoriale de cheltuieli pe tipuri de bugete și stabilirea relațiilor inter-bugetare;
7. Distribuirea limitelor de cheltuieli de la bugetul de stat pe autorități publice centrale și limite de transferuri;
8. Aprobarea limitelor de către Guvern.

Odată cu implementarea reformelor în justiție și cu valabilitatea unui istoric al datelor oferit de utilizarea cvasitotală a tehnologiei informației în toate instanțele și toate procesele administrative și judiciare, s-a considerat necesară și oportună trecerea la bugetarea bazată pe performanță, respectiv bugetarea pe dosare:

- În cadrul bugetării/dosar, Ministerul Justiției a procedat la determinarea costurilor/dosar ale anului anterior la Titlul II Bunuri și Servicii (23 de articole și alineate bugetare) și planificarea prin distribuie pe sarcină de dosare pentru noul an;
- Nu s-au luat în calcul indicatori de corecție bazați pe performanțele instanțelor (indicator de eficiență);
- Prima procedura de alocare a bugetului/dosar a fost realizată în cadrul unui proiect pilor în anul 2009; procedura este în continuare în prelucrare și se realizează în paralel cu procedura clasică /dosar.

Exemplificăm procedura urmată și luată în pilotare pentru cea mai mare instanța jurisdicțională din România. În costul (per) dosar s-au avut în vedere exclusiv costurile recurente, iar costurile cu cheltuielile de capital fac parte din programul multianual de investiții.

I. Temeiul legal al emiterii procedurilor de bugetare per dosar:

- Legea contabilității nr. 500/2002, privind finanțele publice;
- Ordinul MFP nr. 946/2005 pentru aprobarea Codului controlului intern, cuprinzând standardele de management/control intern la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control managerial;
- HG nr. 83 din 3 februarie 2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției - actualizată, art.4, pct.X, 2 și 3;

II. Precizări generale

Având în vedere:

- Bugetul pe anul 2009 alocat Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești, care reprezintă 82,62% din valoarea deschiderilor de credite bugetare efectuate în anul 2008 la acest titlu de cheltuieli;
- Execuția bugetară la data de 30 septembrie 2008 a ordonatorilor secundari și terțiari din sistemul justiției la acest titlu de cheltuieli;

- Propunerile ordonatorilor secundari de alocare a sumelor repartizate pe alineate la titlul II „Bunuri și servicii”.

Se impune:

- Repartizarea unitară a prevederilor bugetare pe fiecare alineat al titlului II „Bunuri și servicii”, pentru curțile de apel, folosind următoarele criterii:
 1. Nr. de instanțe arondate fiecărei curți de apel;
 2. Nr. de posturi ocupate la data de 31 decembrie 2008;
 3. Nr. de dosare pe rol în cursul anului 2008;
 4. Suprafețe administrate și soluțiile de încălzire existente;
 5. Nr. de autovehicule din dotare;
 6. Execuția la data de 30 septembrie 2008, deoarece nu este finalizată execuția la data de 31 decembrie 2008.
- Stabilirea unui mod unitar de înregistrare a diverselor cheltuieli aferente titlului II „Bunuri și servicii”;
- Repartizarea prevederilor bugetare pentru aparatul propriu al MJLC pe baza execuției bugetare la data de 30 septembrie 2008, având în vedere specificul activității care este diferit de al instanțelor de judecată.

Se va ține cont de prevederile art.21, alin.4 din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, potrivit căroră: „Ordonatorii principali de credite vor repartiza, potrivit alin. (1), creditele bugetare, după reținerea a 10% din prevederile aprobate acestora, pentru asigurarea unei execuții bugetare prudente, cu excepția cheltuielilor de personal și a celor care decurg din obligații internaționale, care vor fi repartizate integral. Repartizarea sumelor reținute în proporție de 10% se face în semestrul al doilea, după examinarea de către Guvern a execuției bugetare pe primul semestru”.

Alineat 20.01.01 „Furnituri de birou”, se vor înregistra cheltuielile, care constă în:

- Alte tipuri de pastă (pastă corectoare + lipici);
- Confecții și ambalaje din hârtie și carton (saci, pungă, mape) - dosare carton+ mape carton;
- Ambalaje din carton ondulat (cutii);
- Hârtii copiativă, hârtie calc, gumată sau adezivă (post-it-uri);
- Alte articole de papetărie (bibliorafturi);
- Etichete;
- Alte articole din hârtie, pasta de hârtie sau carton (cuburi de hârtie);
- Articole de papetărie, școlare și comerciale (caiete, bloc notes, agende, repertoare, registre, etc.);
- Alte articole din cauciuc (gume din cauciuc);
- Articole școlare și de birou din material plastic (stilouri, creioane, mouse-pad, mape plastic, dosare plastic);
- Articole diverse din material plastic (suporturi pentru corespondență, rigle, suporturi creioane, folii documente, călăreți, etc.);
- Alte articole de tăiat (cuțite pentru tăiat hârtie, ascuțitoare, etc.);
- Mici articole metalice de birou (agrafe, colțare, cleme de fixare a hârtiilor, capse, etc.);
- Articole de scris (pixuri, creioane, carioci, markere, mine pix, etc.);
- Mașini de perforat, capsat;
- Alte materiale de papetărie;
- Articole din hârtie sau carton pentru corespondența (plicuri).

Alineat **20.01.02 „Materiale pentru curățenie”** se vor înregistra:

- Vopseluri și lacuri;
- Săpunuri de toaletă și de parfumerie, de menaj, săpunuri industriale și articole impregnate cu săpun;
- Produse pentru curățire (pentru spălatul veselei, podelei, pereților, de uz industrial sau menajer);
- Deodorizante menajere;
- Articole de menaj din material plastic (coș gunoi);
- Produse pentru lustruit, creme pentru mobilă, parchet, etc.
- Produse pentru curățat (paste și praf de curățat, alte produse similare);
- Alte cheltuieli cu materialele necesare asigurării curățeniei potrivit normelor în vigoare.

Alineat **20.01.03 „Încălzit, iluminat și forța motrică”** se vor înregistra:

- Cheltuieli pentru procurarea combustibilului solid și lichid folosit în scopuri gospodărești;
- Cheltuieli de încălzire a unităților conectate la rețelele de termoficare, energie termică și apă caldă;
- Costul gazelor naturale folosite pentru încălzit și în alte scopuri;
- Costul energiei electrice pentru iluminatul clădirilor, curților, împrejmuirilor, precum și cel folosit în laboratoare, mașini de forță, aparate agregate, etc.;
- Costul carburanților și lubrifianților consumați la grupul electrogen.

Alineat **20.01.04 „Apă, canal și salubritate”** se vor înregistra:

- Contravaloarea apei consumate pentru nevoile administrativ-gospodărești;
- Taxe și cheltuieli pentru canal, curățirea și deznisiparea fântânilor, puțurilor și canalizării;
- Lucrări de instalații pentru epurarea, distribuția și evacuarea apei (lucrări de desfundare, reparare, canalizare, etc.);
- Cheltuieli de salubritate și în legătură cu transportul, depozitarea sau distrugerea diverselor reziduuri;
- Cheltuieli pentru dezinfectarea și dedurizarea apei.

Alineat **20.01.05 „Carburanți și lubrifianți”** se vor înregistra:

- Benzine (pentru motoare cu ardere internă), bonuri cantități valorice;
- Preparate lubrifiante speciale și produse pentru automobile.

Alineat **20.01.06 „Piese de schimb”** se vor înregistra:

- Mecanisme de închidere din metale comune, pentru clădiri (broaște), părți de robinetărie și articole similare;
- Părți și accesorii pentru mașini de fotocopiat;
- Părți și accesorii ale aparatelor de recepție, înregistrare și reproducere a sunetului și imaginii (casete audio și video);
- Piese de schimb pentru calculatoare (tastaturi, piese de schimb pentru imprimante, mouse-uri);
- Costul achiziționării și confecționării unor piese de schimb sau a altor materiale din dotarea mijloacelor de transport;
- Costul pieselor de schimb pentru reparații curente;
- Costul pieselor de schimb la obiecte de inventar;
- Anvelope pentru autoturisme (anvelope pentru mașini de curse și vehicule utilitare ușoare).

Alineat **20.01.07 „Transport”** se vor înregistra:

- Taxe de parcări, trecere peste poduri și pe șosele cu regim special pentru autovehicule aflate în misiune, rovine conform legii, asigurări auto;
- Cheltuieli de transport în interesul serviciului cu mijloace de transport în comun în cadrul localităților de reședință;
- Servicii de transport interurban de călători pe calea ferată;
- Servicii de transport urban și suburban de călători, altul decât cel pe cale ferată;
- Servicii de transport rutier interurban de pasageri;
- Servicii de taxi și servicii de închiriere a automobilelor, cu șofer;
- Servicii de închiriere a autobuzelor și autocarelor, cu șofer;
- Servicii de transport aerian, de călători, după grafic - pe teritoriul țării.

Alineat **20.01.08 „Poștă, telecomunicații, radio, tv și internet”** se vor înregistra:

- Servicii de telefonie publică locală;
- Servicii de telefonie publică interurbană;
- Servicii de telefonie mobilă;
- Servicii internet (comunicații WAN);
- Servicii de televiziune;
- Servicii de radio și televiziune prin cablu;
- Servicii legislație electronică (Monitorul Oficial);
- Costul abonamentelor la aparatele telefonice, a circuitelor telefonice, întreținere și reparații curente, mutări posturi telefonice;
- Taxe și cheltuieli de telex și telefax, intranet și alte feluri de transmisiuni;
- Alte cheltuieli specifice autorizate.

Alineat **20.01.09 „Materiale și prestări de servicii cu caracter funcțional”** se vor înregistra:

- Hârtie și cartoane pentru scris și copiat (hârtie pentru scris și copiatoare);
- Hârtie și cartoane acoperite (parafinate, cerate, impregnate, crestate, colorate);
- Formulare imprimate (formulare administrative);
- Preparate chimice pentru utilizări fotografice (toner);
- Servicii poștale de corespondență;
- Costul timbrelor poștale și expedițiilor poștale de valori, formulare și taxe poștale, taxe închiriere căsuțe poștale;
- Cheltuieli de întreținere și service la instalațiile de telecomunicații (rețele, repartitoare și echipamente);
- Cheltuieli pentru întreținerea bunurilor destinate activităților cu caracter administrativ - gospodăresc (mașini de scris, mașini de calculat, etc.);
- Valoarea materialelor pentru laboratoare foto;
- Costul materialelor și manoperei tipăririi broșurilor pe linia pregătirii de specialitate;
- Cheltuieli pentru baterii lanterne, încărcare acumulatori pentru telefoane mobile;
- Cheltuieli de filmare, procurări filme, casete audio și video;
- Comisioane bancare pentru garanții gestionar și executori judecătorești.

Alineat **20.01.30 „Alte bunuri și servicii pentru întreținere și funcționare”** se vor înregistra:

- Cheltuieli cu legatul arhivei serviciilor;
- Costul abonamentelor pentru întreținerea și funcționarea instalațiilor frigorifice;

- Costul materialelor pentru întreținere clădiri (var,ciment, cuie,sticlă, yale,ș.a.);
- Costul reviziei ascensoarelor;
- Costul materialelor pentru prevenirea și stingerea incendiilor (soluții pentru extincitoare, nisip etc.);
- Costul materialelor pentru pavoazare;
- Costul taxelor de acreditare, funcționare și autorizare sanitară;
- Costul diferitelor prestări de servicii efectuate de terți ca: imprimerie, legătorie, multiplicare;
- Alte taxe privind verificarea sau expertizarea unor aparate, instalații, utilaje;
- Lucrări de imprimare a altor produse (cărți de vizită, etc.);
- Cuțite, foarfece și lamele acestora;
- Produse diverse, din metale feroase sau neferoase (firme, adrese, litere și simboluri);
- Întreținerea și repararea echipamentelor de ridicat și manipulat (lifturi);
- Alte lămpi electrice și corpuri de iluminat;
- Întreținere și repararea echipamentelor de radiocomunicații, radiodifuziune și televiziune (centrală telefonică);
- Lucrări de instalații ale sistemelor de climatizare;
- Întreținerea și repararea autovehiculelor pentru pasageri;
- Alte servicii de întreținere a autovehiculelor (servicii de spălare și curățare, asistență, depanare și remorcare);
- Servicii de administrare a imobilelor pe bază de contract;
- Costuri legate de construirea, întreținerea și repararea sobelor;
- Taxe pentru contoare de gaze, energie electrică (garanții);
- Taxe pentru contoare de apă și racorduri la acestea;
- Servicii de întreținere și de reparare a mașinilor de birou (faxuri și fotocopiatoare);
- Servicii de întreținere și de reparații a calculatoarelor și a altor echipamente informatice (imprimante);
- Alte articole confecționate din textile (lavete);
- Suportți destinați înregistrărilor, cu excepție peliculei cinematografice (benzi, casete, discuri și alți suportți magnetici);
- CD-uri, dischete;
- Covoare și preșuri din cauciuc;
- Saci, pungii și huse din polietilenă;
- Plăci, foi, folii, benzi, panglici, pelicule sau alte forme plate autoadezive, din material plastic, chiar în role cu o lățime ≥ 20 cm;
- Procurarea de accesorii necesare iluminatului (becuri, tuburi fluorescente, startere, globuri, sticle lampă, fitile, felinare, siguranțe, ștechere, prize, întrerupătoare, comutatoare, prelungitoare, etc.);
- Costul pentru instalare contoare de gaze, energie electrică, centrale termice, aparate de aer condiționat și racordarea acestora;
- Servicii de proiectare tehnică (servicii de cadastru pentru diverse clădiri aparținând Ministerului Justiției);
- Servicii de testări și analize tehnice (ex: încercări de laborator a pietrelor de la fațade și statui la Palatul de Justiție);
- Servicii de întreținere și curățenie;
- Servicii de spălare articolelor textile;
- Servicii întreținere și reparare uși automate intrare;
- Alte cheltuieli.

Articol 20.02 „, **Reparații curente**” se vor înregistra:

- Costul reparațiilor curente executate (văruit, zugrăveli interioare și exterioare, revopsirea tâmplăriei) la clădiri, construcții, instalații, utilaje și mobilier;
- Reparații la zidărie, acoperiș, pardoseli, uși, ferestre, tocuri, tavane;
- Reparații la împrejmuiri, înlocuiri de jgheaburi, burlane, geamuri;
- Reparații la instalații, utilaje, ustensile și accesorii de bucătărie;
- Reparații la instalații de apă, canalizare, calorifer, iluminat, gaze, aer condiționat etc.,
- Repararea ascensoarelor;
- Reparații la învelitori, lucrări de tinichigerie la coșuri de fum și ventilații;
- Reparații curente la inventarul și utilajul de construcții (motoare, motopompe, hidrofoare etc.);
- Reparații la aparate și instrumente medicale de profil uman;
- Cheltuieli pentru întreținerea și repararea bunurilor de natura obiectelor de inventar (inclusiv contravaloare spălării și curățirii chimice a unor articole de echipament, efectuate în afara unităților, festonarea presurilor și mochetelor etc.);
- Cheltuieli pentru repararea mobilierului;
- Servicii de management al proiectelor de construcții (ex. consultanța în vederea efectuării recepției, costul expertizelor tehnice care se execută în vederea unei reparații curente).

Alineat **20.05.01 „Uniforme și echipament”** se vor înregistra:

- Cheltuieli pentru achiziția echipamentului reprezentând robe pentru judecători și grefieri conform normelor de echipare în vigoare.

Alineat **20.05.30 „Alte obiecte de inventar”** se vor înregistra:

- Perdele, draperii, storuri de interior;
- Covoare și alte acoperitoare de podea din textile țesute;
- Covoare și alte acoperitoare de podea, plușate;
- Lanțuri antiderapante pentru zăpada;
- Aspiratoare de praf, mixere, storcătoare de fructe;
- Alte aparate electrotermice (aparate pentru prepararea cafelei și a ceaiului, aparate de prăjit pâine, etc.);
- Mașini de birou diverse (distrugător documente, etc.);
- Calculatoare analogice și hibride (de birou);
- Lămpi de birou și lampadare;
- Magnetofoane și alte aparate de înregistrare a sunetului care includ și un dispozitiv de reproducere a sunetului (reportofoane);
- Aparate de înregistrare sau de reproducere videofonică;
- Alte aparate de recepție pentru telefonie (Aparate telefonice);
- Ceasuri deșteptătoare, pendule mici de perete, ceasuri - alarmă și alte ceasuri;
- Scaune;
- Mobilier metalic pentru birouri;
- Mobilier din lemn pentru birouri;
- Memory stick;
- Alte obiecte de inventar.

Alineat **20.06.01 „Deplasări interne, detașări, transferuri”** se vor înregistra:

- cheltuielile de cazare și cheltuielile de transport ce se acordă pentru deplasări în interesul serviciului, etc.

Articol **20.11 „Cărți, publicații”** se vor înregistra:

- Procurare de cărți tematice tipărite, enciclopedii și dicționare;
- Abonamente la publicații, reviste, ziare, etc.;
- Costul abonamentului la Monitorul Oficial, colecții de acte normative, standarde, buletine statistice și publicații de specialitate pe suport hârtie și în format electronic.

Articol 20.12 „Consultanță și expertiză” se vor înregistra:

- Consultanță și expertiza în vederea elaborării Codurilor de Procedura, sau a altor documente specifice sistemului judiciar;
- Alte servicii de consultanță și expertiză.

Articol **20.13 „Pregătire profesională”** se vor înregistra:

- Cheltuieli privind instruirea, perfecționarea și specializarea profesională a personalului prin instituții specializate sau de către persoane abilitate;
- Alte cheltuieli privind pregătirea profesională.

Articol **20.14 „Protecția muncii”** se vor înregistra:

- Cheltuieli privind protecția muncii prevăzute de normele legale în vigoare;
- Costul echipamentului de protecție (halate, salopete, combinezoane, cizme de cauciuc, ochelari de protecție, mănuși de cauciuc, căști, etc.);
- Costul materialelor de documentare privind protecția muncii.

Articol **20.28 „Ajutor public judiciar”** se vor înregistra:

- Indemnizațiile plătite unor persoane din afara unității: onorarii avocați atât pentru dosarele în materie civilă cât și cele în materie penală.

Alineat **20.30.01 „Reclamă și publicitate”** se vor înregistra:

- Servicii de vânzare a spațiului sau timpului publicitar pe bază de comision (anunțuri publicitare);
- Cheltuieli cu reclamă și publicitate prevăzute de normele legale în vigoare.

Alineat **20.30.03 „Prime de asigurare non-viață”** se vor înregistra:

- Servicii de asigurări pentru autoturisme (RCA, Casco pentru autoturismele din dotare);
- Servicii de asigurări a bunurilor mobile și imobile împotriva unor riscuri.

Alineat **20.30.04 „Chirii”** se vor înregistra:

- Cheltuieli pentru plata chiriilor pentru imobile, mașini și utilaje,
- Cheltuieli cu redevențele, locațiile de gestiune și chiriile;
- Taxe de concesiune;
- Servicii de închiriere a terenurilor și a altor bunuri imobiliare (închiriere garaje, parcări).

Alineat **20.30.30 „Alte cheltuieli cu bunuri și servicii”** se vor înregistra:

- Expertize medico-legale efectuate prin unități autorizate;
- Produse imprimate fiduciare (timbre judiciare);

- Servicii de consultanta privind arhitectura sistemelor informatice, configurații de echipamente și rețele;
- Servicii de realizare de software adaptat (diverse aplicații);
- Servicii de întreținere a sistemelor informatice (întreținere ECRIS);
- Alte servicii legate de bazele de date (actualizare produse legislative ECRIS- LLDS și LEX 2000);
- Servicii de consultații generale în domeniul gestiunii și administrării;
- Servicii de testări și analize tehnice;
- Servicii de traducere;
- Servicii de interpretare;
- Servicii ale agențiilor de presă (mediafax);
- Servicii ale agențiilor de presă (monitorizare audio - video);
- Servicii prestate de deținuți (A.N.P-B.A.G.R.);
- Cheltuielile pentru înmatricularea autoturismelor noi;
- Alte cheltuieli autorizate în mod special prin dispozițiile legale în vigoare și care nu se încadrează la celelalte articole, alineate și sub-alineate;
- Comisioane și taxe pentru obținerea vizelor de intrare în țările respective, de rezervare a locurilor în mijloacele de transport și a camerelor de hotel, taxele de aeroport;
- Taxele pentru obținerea pașapoartelor și alte obligații legale privind delegarea în interes de serviciu în străinătate.

NOTĂ: Aceste criterii vor fi aplicate și de **ordonatorii secundari de credite** din sistemul justiției la repartizarea bugetului pe ordonatorii terțiari.

Se va întocmi de către fiecare ordonator secundar de credite o astfel de procedură internă în vederea repartizării creditelor bugetare pentru aparatul propriu și pentru fiecare tribunal din raza sa de competență, utilizând **obligatoriu** criteriile stabilite de ordonatorul principal, procedură care va fi înaintată sub semnătura persoanelor autorizate de la fiecare curte de apel la Ministerul Justiției în termen de cel mult 3 zile de la primirea filelor de buget pe anul 2009.

8. Perspective privind bugetarea sectorului judiciar, a instanțelor în Republica Moldova

Încercăm în această secțiune să folosim din lecțiile și exemplele de bugetare de la administrațiile dezvoltate pentru a propune o practică bugetară bazată pe attribute cheie de gestionare eficientă a bugetului instanțelor din Republica Moldova. În special vom evidenția cum și unde concepte de management pe bază de bugetare orientată pe programe și performanță pot fi utilizate pentru a îmbunătăți alocarea și utilizarea resurselor financiare limitate și de a aduce independența și eficiența adăugată în administrarea instanțelor judecătorești. Lecțiile învățate de la administrații publice mai dezvoltate nu constituie neapărat un model pentru Moldova privind procesul bugetar sau reforma sectorului judiciar, ci reprezintă bunele practici bugetare care pot fi adaptate cu ușurință la specificul sistemului în studiere pentru a realiza o modernizare și o îmbunătățire a managementului sistemului judiciar.

Pregătirea reformelor și a schimbării procesului de bugetare a instanțelor presupune realizarea de precondiții specifice unei reforme bugetare naționale. O serie de etape și acțiuni trebuie parcurse astfel încât să se realizeze acest climat de schimbare, iar tehnici adecvate de bugetare pot fi propuse și implementate:

- **Crearea unei atitudini pozitive:** o justiție mai bine bugetată sprijină realizarea unei justiții mai performantă; introducerea managementului în sectorul justiției necesită încrederea și sprijinul pentru procesul de reformă, în special în rândul magistraților și personalului instanțelor de judecată. Atitudini pozitive față de aceste modificări sunt esențiale, atât pentru acceptarea lor inițială cât și pentru un eventual succes; dacă accentuăm că introducerea metodelor noi de bugetare poate consolida de fapt independența judiciară ("Care permite managerilor de a gestiona și a judecătorilor de a judeca") contribuim la crearea unui mediu pozitiv.
- **Recunoașterea unui proces evolutiv.** Diferitele sisteme bugetare și metode prezentate au evoluat pe parcursul multor ani și, în paralel cu alte evoluții și îmbunătățiri în managementul administrației publice specific fiecărei țări; introducerea de reforme și tehnici de bugetare ajustate sistemului instanțelor din Moldova nu trebuie să creeze impresia rezolvării problemelor și a obținerii de rezultate și succese imediate, ci acesta este un proces evolutiv în continuu progres.
- **Extinderea colaborării dintre autoritățile fiscale și judiciare.** Puține țări reușesc o colaborare eficientă între autoritățile fiscale și cele judiciare. Introducerea cu succes a reformelor bugetare și reformelor din justiție trebuie bine comunicată și bine înțeleasă astfel încât cele două sectoare să fie și beneficiari ai reformelor. Comunicarea trebuie să se realizeze la nivel administrativ și politic la cel mai înalt nivel de conducere a celor două sectoare.
- **Creșterea accentului pe managementul performanței.** Administrațiile publice din cele mai multe țări dezvoltate se concentrează pe managementul performanței ca "acțiune necondiționată pentru sistem; oficialii din sectorul judiciar și justiția nu își poate permite să ignore sau să stea deoparte de aceste evoluții.

Introducerea conceptelor de performanță

Un model unic, sau un set de proceduri pentru o "bugetare de performanță" nu există. Pe baza unor principii și caracteristici, care sunt esențiale pentru îmbunătățirea performanțelor manageriale și

financiare în sectorul justiției se pot introduce eficient concepte moderne și tehnici de bugetare. Considerații generale:

- **Sistemul bugetar actual și planurile de reformă.** Gradul în care sectorul public ca întreg este pregătit pentru trecerea la o abordare de management al performanței va afecta nu numai caracteristici ale modelului special aplicat în sectorul justiției, dar și viteza cu care diferite elemente și proceduri trebuie puse în aplicare.
- **Structura birocratică existente și planurile de reformă.** Atribuirea responsabilităților în cadrul sectorului justiției privind bugetarea instanțelor va desena și proiecta sistemul de bugetare a instanțelor, orientarea spre performanță, alocarea de resurse și repartizarea responsabilităților pentru performanță, monitorizarea, măsurarea rezultatelor și raportarea acestora, iar îmbunătățirile aduse procesului trebuie implementate și documentate.
- **Structura existentă a sistemului de justiție și obiectivele programului de reformă ale sistemului judiciar.** Un mod eficient de bugetare al sistemului instanțelor trebuie să fie aliniat direct cu cadrul instituțional al justiției și cu "harta judiciară" a țării. Modificările propuse pentru structura instanțelor, de exemplu, va trebui să fie prezentate în cadrul unor sub-programe; planurile pentru cheltuieli majore pe facilitățile sistemului judiciar poate necesita un buget special pe categorii. Prevederile constituționale noi sau revizuite pot necesita un buget special și așa mai departe.
- **Nivelurile de expertiză din sectorul public, financiar și de management al instanțelor.** Evaluarea curentă a expertizei manageriale în justiție, inclusiv instanțele, pot avea o influență importantă asupra metodelor de planificare orientată spre performanță sau poate determina calea și etapele de punere în aplicare a sistemului bugetar.
- **Disponibilitatea informațiilor relevante privind bugetul.** Introducerea în practică în domeniul justiției a bugetului orientat pe performanță necesită existența unor informații istorice stocate într-o bază de date, precum și o capacitate adecvată de colectare raportare și de colectare de informații. Deși aceste capacități pot fi îmbunătățite și consolidate foarte mult și prin introducerea unui sistem bazat pe performanță, trebuie să fie acceptat ca element de bază necesitatea unei informări continue și de acuratețe în cadrul sectorului, inclusiv și în special în instanțele de judecată, și o voință politică de a raporta în mod deschis și de a disemina existența de informații, chiar și în cazul în care se pot reflecta probleme de performanță judiciară și / sau constrângeri privind drepturile individuale în fața legii.
- **Existența comunicațiilor și tehnologiei informației la nivel de stat.** Introducerea bugetului bazat pe performanță nu are nevoie de sisteme informaționale și de comunicații sofisticate de ultima generație la nivel de instanțe, dar cu toate acestea, colectarea, coroborarea și raportarea de informații relevante privind bugetul de performanță pot fi foarte mult ajutate de tehnologia informației moderne, începând de la foi de calcul de bază pentru sistemele de management al cazurilor. Bugetarea pe baza de performanță este facilitată de ușurința și eficiența cu care datele și informațiile pot fi colectate și gestionate.

Elemente esențiale într-un buget bazat pe performanță

O abordare bazată pe performanță reclamă o serie de caracteristici necesare implementării, menținerii și dezvoltării/îmbunătățirii procesului de bugetare. Caracteristicile necesare:

- **O structură programatică (de programare bugetară).** O structură programatică (de programare bugetară) activă pentru determinarea tipurilor de cheltuieli, pentru alocarea și gestionarea eficientă a resurselor în cadrul sectorului justiției este esențială. Programele de bugetare trebuie să cuprindă responsabilitățile funcționale și obiectivele-cheie ale politicii

guvernului pentru sectorul justiției. Programele bugetare bine concepute sunt piatra de temelie a unui sistem de bugetare de succes, orientat spre performanță.

- **Tipuri de cheltuieli formalizate și utilizate (clasificație bugetară).** Există o acceptare largă prin care politica de cheltuieli în domeniul justiției, administrarea și gestionarea instanțelor, structurile judiciare speciale (de exemplu, constituționale, instanțele judecătorești speciale sau de reconciliere) și reforma legii ar trebui să se distingă în mod clar în acest nivel. Cheltuielile cu salariile și indemnizațiile judiciare poate fi, de asemenea, atribuit unui program unic.
- **Funcția principală a programelor bugetare.** O abordare de bugetare orientată spre performanță necesită, ca programele să fie exprimate ca obiective majore de politică în sine sau care implică o sumă de rezultate sau activități care pot fi în mod special mapate/proiectate la obiectivele stabilite și în mod cuprinzător la obiectivele pentru sectorul în ansamblu.
- **Un buget pe niveluri (categoriile de ordonatori de credite).** Fiecare program major ar trebui să fie suficient de mare pentru a acoperi mai multe subprograme. Sub-programele pot fi defalcate în continuare în unități operaționale sau centre de cost. Programul de administrare a instanțelor judecătorești, ar trebui să includă sub-programe separate care reflectă structura sistemului judiciar: o instanță supremă, curțile de apel și judecătoriile.
- **Scopurile și obiectivele politicii bugetare bine definite.** Un sistem de bugetare orientat spre performanță necesită expresie eficientă și atribuirea de obiective la fiecare nivel de gestionare a bugetului. Aceste obiective trebuie să fie realiste și măsurabile și în acest context ar trebui să fie utilă de stabilit dacă resursele sunt orientate în mod eficient pentru îndeplinirea obiectivelor de politici majore și utilizate eficient în acest scop.
- **Măsuri de performanță "inteligente".** Indicatori de performanță care să permită autorităților fiscale și judiciare să măsoare și să determine în mod clar progresul realizat în raport cu obiectivele de politică; aceasta reprezintă caracteristica specifică a unui sistem de bugetare orientată spre performanță, în cadrul căreia rezultatele (eficacitate) și (eficiență și responsabilitate) apar în bugetele instanțelor.
- **Calitate, nu cantitate.** Un sistem de bugetare eficient nu necesită o gamă largă de măsuri. O combinație a rezultatelor de obiectiv și măsuri funcționează cel mai bine, dar în același timp informații de bază bune, de acuratețe și de actualitate, coroborate cu posibilitatea de a evalua și a aborda implicațiile manageriale de performanță sunt mai importante decât numărul sau diversitatea de măsuri de performanță.
- **Puncte slabe și evidențierea ineficiențelor.** Măsurile de bugetare bazate pe performanță pot fi folosite pentru a obține informații care să fie utile pentru a conduce anual procesul de bugetare și alocare a resurselor între diferitele obiective politice sau resurse concurente și nevoi. În același timp evaluarea performanțelor poate indica zonele de slăbiciune sau de ineficiență care trebuie abordate, corectate sau îmbunătățite de către manageri.
- **Măsuri de performanță pentru activități generatoare de economii/venituri.** Măsurile de performanță pot și ar trebui să fie aplicată ca și funcții generatoare de venituri, respectiv de economii în sectorul judiciar, cum ar fi colectarea de amenzi, cheltuielile de judecată și reducerea costurilor. Este important faptul că stimulentele generate de această nu trebuie să afecteze calitatea actului de justiție, iar din aceleași motive, toate veniturile judiciare colectate ar trebui să fie returnate la Trezorerie.
- **Sisteme de raportare a informațiilor deschise și regulate.** Datele privind activitatea instanțelor și performanțele acestora, raportate la efortul bugetar al statului trebuie să fie disponibile, colectate și publicate regulat. Acestea sunt esențiale atât pentru credibilitatea justiției, dar și permite implementarea cu succes a unui sistem bugetar bazat pe performanță;

colectarea informațiilor financiare și a rezultatelor de la nivelul instanțelor pot fi utilizate în evaluări manageriale și planificări bugetare adecvate necesităților instanțelor.

8.1. Recomandări și abordări privind bugetarea instanțelor pentru o eficiență crescută

În implementarea noii metodologii de bugetare pentru instanțele din Republica Moldova, putem considera modelul din Slovacia sau România, ca posibil de personalizat și adaptat cu succes, precum și un model bazat pe bugetare de performanță adaptat sistemului actual, condițiilor acestuia și posibilităților de implementare fără a fi nevoiți să gestionăm un proiect dificil.

8.1.1. Modele posibil de aplicat, Bugetul Baza Zero + Buget pe Programe;

Bugetul bazat pe performanță presupune implementarea unui model de clasificare a dosarelor bazat pe complexitate – nerealizat deocamdată și neaprobat – după o perioadă de înțelegere și utilizarea a acestui cadru de clasificare pentru cel puțin 1 an de zile; în paralel trebuie introdus un sistem informatic de evidențiere a cheltuielilor pe dosare și pe instanțe, care să permită statistici și agregare de indicatori, pentru a putea determina costul unic/dosar la nivelul categoriilor de instanțe, secții și fond. Sistemul trebuie să fie deplin funcțional la nivelul fiecărei instanțe din țară și să fie integrat cu sistemul de gestiune a dosarelor.

Bugetul bază 0 pare a fi mai potrivit în această fază, deoarece este un buget în concordanță cu practica Ministerului Finanțelor și se elaborează prin prezentarea de justificări pentru fiecare articol și alineat bugetar de către fiecare instanță de la fiecare exercițiu bugetar. Fiecare instanță va fi considerată un centru de cost.

Reamintim că în mod tradițional, bugetarea se face pe baza obiectivelor care au fost stabilite în anul trecut. În bugetul de anul trecut, anumite completări și deduceri sunt efectuate pentru a se ajunge la cifrele pentru bugetul actual. Astfel, bugetarea tradițională, trebuie să depindă de obiectivele de anul trecut, precum și de principiile de incrementalism (creștere) sau decrementalism (descreștere), cu scopul de a decide cu privire la completări sau eliminări, care sunt necesare pentru a fi incluse în cifrele bugetare ale anului precedent, astfel încât cifrele din bugetul actual să fie cele care sunt necesare.

În caz de bugetare baza zero (ZBB), se face presupunerea că nu a existat buget pentru anul anterior și se face în funcție de beneficiile și costurile care sunt implicate/așteptate. Astfel, ZBB se referă la formularea unui buget fără nici o trimitere la planurile anterioare. Acest lucru nu se face o singură dată. Ori de câte ori un buget trebuie să fie pregătit, de fiecare dată, procesul de bugetare ar trebui să înceapă de la zero, și, în ceea ce privește analiza cost-beneficiu, alocarea propusă de resurse ar trebui să fie justificată. O exemplificare poate fi considerată în conținutul tabelului 19.

Tabel 19. Utilizarea liniei de bază a programelor pentru elaborarea solicitărilor bugetare a sectorului judecătoresc

Program a	Sub-program Exemple numai de acțiuni și date (mil \$)	2013 buget	2014 cerere	2015 prognoz a	2016 prognoz a	Comentarii/ Explicații
01	Remunerarea personalului judiciar și celui de suport judecătoresc					
	Linia de bază (Costuri ce se repetă)	10,0	10,5	11,03	11,58	În primul rând cheltuielile de personal

						Ajustat la rata inflației pentru anii următori
	Propuneri de noi cheltuieli					
	1. 10 instanțe noi		0,5	0,53	0,55	Ajustarea pentru mărirea numărului de dosare în procedură
	2. Revizuirea planificată a salariului		1,0	1,05	1,10	În baza recomandărilor comisiei pentru îmbunătățirea calității și/sau obiectivelor de angajare
02	Activitatea operațională a curții					
	Linia de bază (Costuri ce se repetă)	75,0	78,75	84,60	88,50	Ajustarea în dependență de inflație și cerere pentru anii următori
	Propuneri de noi cheltuieli					
	1. Curtea specializată de reconciliere		1,50	1,80		Durata: 2 ani pentru soluționarea nemulțumirilor
	2. Personal suplimentar pentru administrarea curților		0,75	0,79	0,83	Continuu: resursele adăugate la linia de bază pentru anul 2014
	3. Construcția a 4 noi curți		1,00	1,00	0,5	Construcția: 3 ani; asigurarea menținerii a fi inclusă în linia de bază viitoare
	4. Reînnoirea sistemului IT al curților		2,50	2,00	0,60	
03	Administrarea și colectarea amenzilor și penalităților stabilite de instanțe					
	Linia de bază	3,20	3,36	3,53	3,70	Ajustarea în dependență de inflație și cerere pentru anii următori
	Propuneri de noi cheltuieli					
	1. Unitatea de colectare a penalităților restante		0,30	0,45	0,47	Continuu: resursele adăugate la linia de bază pentru anul 2014
04	Învățământul și instruirea judiciară					
	Linia de bază	0,80	0,85	0,93	1,00	Academia Judiciară numai: ajustarea în dependență de inflație și cerere pentru anii următori

	Propuneri de noi cheltuieli		0,00	0,00	0,00	Lipsă de noi propuneri de cheltuieli pentru 2013
05	Proiectele reformei judiciare					
01	Sistemul de management al curților	0,30	0,50	0,75	0,50	Proiectele bilaterale în derulare, contribuția locală
02	Serviciile de probațiune și/sau mediere		3,50	2,80	3,00	Proiect nou: finanțările viitoare a fi incluse în linia de bază a sub-programului 02 în anul 2014
03	Deciziile curților pe internet		0,07			Proiect nou bilateral, contribuția locală
04	Programa pentru reforma legală		0,40	0,45	0,47	Durată așteptată 5 ani – în căutarea suportului donatorilor
	Total Sub-programa 05	0,30	5,10	4,00	3,97	
	Total buget estimativ	90,80	109,46	115,99	119,55	

8.1.2. Modele posibil de aplicat – Bugetul Bazat pe Performanță – bugetare/dosar

Îmbunătățirile în domeniul tehnologiei informaționale ale Republicii Moldova au creat acces centralizat la o multitudine de informații ale instanței. Această informație nu numai că este un punct forte ale instanțelor judecătorești în a ajuta administrarea propriei activității, dar prezintă și un mare potențial de a construi o metodă mult mai robustă și echitabilă de alocarea resurselor financiare. Bugetarea instanțelor din Moldova se bazează pe o metodă care a fost necesară înainte ca tehnologiile informaționale să atingă un nivel înalt de dezvoltare, dar acum e timpul de a vedea unde noua eră informațională poate fi co-optată pentru a ajuta instanțele la demonstrarea necesităților de finanțare.

Schimbare societății a determinat Guvernul Republicii Moldova de a alinia furnizarea serviciilor publice în baza cererii. Sectorul judecătoresc este unul din serviciile publice care se confruntă cu provocările unei economii deschise și dezvoltării economice din țară.

Sectorul judecătoresc are oportunitatea de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prestate, ca rezultat al introducerii și funcționării cadrului legislativ adecvat, optimizarea activității și finanțării prin utilizarea metodologiei corespunzătoare pe bază de performanță a instanțelor și judecătorilor.

Reformele publice legislative sunt în curs de desfășurare și îmbunătățirea procedurilor de finanțare și bugetare sunt ca urmare a dezvoltării sociale și economice a societății. Introducerea unei noi legislații pentru finanțarea serviciilor publice va alinia sectorul public la cele mai bune practici și metode ce asigură alocării bugetare adecvate pentru furnizarea adecvată a serviciilor publice.

Bugetarea în bază de performanță (BBP)

Simplist, bugetarea în bază de performanță se axează pe relație dintre nivelul de finanțare și rezultatele așteptate ale programului finanțat. Acesta prezintă nu doar un model de finanțare ci o varietate de modele diferite. Toate fac legătura dintre finanțare și rezultat, dar prin diferite căi. În cazul instanțelor moldovenești, diferite modele de bugetare în bază de performanță pot fi aplicate

diferitor tipuri de activități. În acest raport va fi prezentată o propunere care să fie adecvată, aplicabilă și sustenabilă pentru o perioadă de termen mediu pentru instanțele din Moldova. Instituțiile publice responsabile de bunul mers al justiției din Moldova pot alege propriul model în dependență de necesitățile sale.

Unde BBP poate ajuta la remedierea inechității apărute în bugetarea instanțelor moldovenești

BBP corelează solicitarea alocării resurselor financiare cu volumul de lucru pe care instanța îl va executa. Prin implementarea unor metodologii elementare ale BBP, curțile vor fi capabile mai adecvat să utilizeze încărcătura pentru finanțarea acestora. Principiul de bază este unul simplu: utilizarea informației din cadrul curților pentru a informa procesul de bugetare prin corelarea alocării resurselor financiare de activitatea curții. Eficiența în curți poate fi identificată (spre exemplu cum Curtea X a reușit să activeze cu cost per dosar așa de mic? Sunt unele lucruri pe care această curte le face și alte curți ar putea să învețe?) pe parcurs și finanțarea necesităților curților în viitor poate fi corelată cu curțile care sunt mai eficiente.

Modelul de finanțare a sistemului judecătoresc din Moldova ar putea fi considerat din perspectiva celui inițiat și pilotat în România, unde BBP este utilizat doar pentru cheltuielile operaționale (rechizite de birou, consumabile, serviciu etc.). Aceasta se face prin determinarea la nivel național al costului mediu operațional per dosar și aplicarea acestuia pentru fiecare instanță în parte (spre exemplu cheltuielile pentru serviciile poștale/dosar la nivel național este de X lei, dacă instanța are 100 dosare atunci se face calculul $100 * X$ lei). Astfel de exercițiu se face pentru fiecare alineat în parte ce face parte din cheltuieli operaționale. Bugetul total al unei instanțe în cele din urmă este format din cheltuieli de personal, cheltuieli capitale și cele operaționale determinate prin metoda descrisă mai sus.

Pentru a înainta cu BBP, sunt propuse câteva momente care urmează a fi luate în considerație pentru justificare.

- **“Buy In”:** Toți CSM, Președinții instanțelor și ministerele de resort trebuie să susțină modelul propus de alocare a mijloacelor financiare. Personalul trebuie să cunoască că modelul ales are tot sprijinul persoanelor de conducere și respectiv ei sunt responsabili de calitatea informației furnizate de sistemul de gestionare a dosarelor și utilizate pentru alocarea resurselor financiare. Transparența justificării mijloacelor financiare și alocarea acestora va mări încrederea în procesul de elaborare a bugetului sectorial.
- **Guvernare:** este important ca curțile să fie implicate în procesul de bugetare, de la determinare ce resurse curtea va primi pentru un tip de dosar până la stabilirea limitelor pentru anumite de cheltuieli operaționale. Din fericire, CSM este format aproape în întregime din diferiți actori ai sectorului, sau posibil chiar să fie creat și o comisie care ar revizui asumările anuale calculate în baza modelului propus. Fără îndoială trebuie să se determine cine să analizeze cheltuielile curților și statistica judiciară pentru a determina nivelul de finanțare al curților. Formalizarea **procesului bugetar** pentru curți determină nivelul profesional al personalului implicat. Crearea asociației profesionale a administratorilor/contabililor de curți va genera procesul participativ în bugetarea instanțelor. Dezvoltarea abilităților de bugetare a personalului curților va deveni un obiectiv pentru CSM.
- **Colectarea datelor:** curțile trebuie să se asigure că informația pe care o colectează și o introduc în PIGD este de o calitate înaltă deoarece aceasta va sta la baza finanțării curților. Sectorul judecătoresc trebuie să asigure acuratețea planificării bugetului și a cheltuielilor și acest lucru necesită existența unui sistem integrat de gestionare a resurselor pus în aplicare în

toate instanțele și conectat cu PIGD. Acest sistem trebuie să fie pe lista priorităților a Ministerului Justiției și CSM.

Personalul vs. cheltuieli operaționale

Modelul BBP utilizat în țările dezvoltate este unul ce se bazează pe statistica judiciară pentru a identifica nivelul optim al numărului de personal suplimentar la cheltuielile personale.

În multe modele, formula pentru determinarea numărului de personal este cea care se utilizează la determinarea finanțării suplimentare. Spre exemplu, dacă în baza numărului de dosare examinate anual și tipul acestora, formula alocă un număr de 24 unități de personal, atunci posibil finanțarea trebuie să fie corelată cu acest număr de personal. Unele cheltuieli operaționale logic sunt corelate de numărul de dosare (cum ar fi serviciile de poștă), dar după cum cheltuielile de personal dețin o cotă substanțială din bugetul total al instanței, orice metodă de a lega finanțarea acestora de activitatea instanței va necesita timp pentru a justifica cererile de buget în parlament.

Colectarea informației de la instanță

Curțile deja introduc informația în PIGD. Informația de se conține în PIGD formează scheletul modelului de finanțare în bază de performanță. Curțile probabil vor fi mai vigilente la introducerea informației în PIGD, odată ce aceasta va deveni sursa de finanțare a curții. În afară de informația din PIGD, informația cu privire la bugetul aprobat și nivelul de executare a acestuia obținută din sistemul Trezoreriei ar fi extrem de utilă pentru a un proces echitabil de alocare a mijloacelor financiare.

Cum se pot determina cheltuielile de personal (cu excepția judecătorilor)

Scopul este de a determina ce personal (cu excepția judecătorilor) este necesar pentru a asigura o activitate adecvată a instanței. Noi vom exclude judecătorii din formulă deoarece ei sunt finanțați în mod diferit decât alt personal. Deocamdată, numărul de personal angajat în sistemul judecătoresc va servi drept punct de pornire – dar acest exercițiu va ajuta justificarea cererilor de personal suplimentar în viitor, sau va ajuta Ministerul să determine dacă solicitările de personal din viitor sunt sprijinite de alte instanțe din țară. Echipa responsabilă de BBP care va analiza solicitările de personal ar trebui să ia în considerație următoarele:

Linia de bază sau un număr constant de personal de care o instanță are nevoie doar pentru a deschide ușile dimineața? În țări dezvoltate administrativ și bugetar economic, fiecare instanță primește indiferent de încărcătura acesteia:

- 1.0 unitate autorizată de muncă (UAM) pentru managementul dosarelor
- 0.75 UAM pentru selectarea juraților și procesul de management al acestora
- 0.49 UAM pentru servicii financiare (achiziții, plăți, etc.)
- 1.58 UAM pentru suportul IT

Deci, din start, fiecare instanță, indiferent de numărul de dosare, primește 3,82 UAM. Acesta este numărul de personal necesar instanței doar pentru a deschide ușile și a aprinde luminile.

Suplimentar la aceste UAM, instanțele din țări dezvoltate administrativ și bugetar economic obțin suplimentar personal în funcție de mai mulți factori cum ar fi:

- Numărul de inculpați (spre exemplu în țări dezvoltate administrativ și bugetar economic curților le este atribuit 6,5 ore pentru fiecare pârât pentru crime grave ce intră în curte anual).
- Numărul de petiții de la prizonieri intrate în instanță.

- Numărul de petiții primite anual (pentru fiecare petiție curtea primește 8,64 ore)
- Numărul anual de cauze civile intrate (curtea primește 5,94 ore pentru fiecare din ele).
- Numărul total de înregistrări (curtea primește 0,157 ore pentru fiecare înregistrare)
- Numărul total de tranzacții financiare ce au trecut prin sistemul trezorerial anual (curtea primește 0,1967 ore pentru fiecare tranzacție financiară).

Alte idei utile:

- Pentru a spori personalul IT pentru fiecare instanță (suplimentar față de numărul constant obținut mai sus), instanțe din țări dezvoltate administrativ și bugetar economic aplică un factor 0,75 ore, atât pentru numărul de inculpați cât și pentru numărul de cauze civile intentate. Curțile, la fel, obțin 593,88 ore pentru fiecare judecător din curte.
- La fel, numărul de inculpați și numărul de cauze civile intentate, este utilizat la determinarea personalului administrativ (3,24 pentru fiecare)
- Curțile vor mai obține o unitate de personal pentru fiecare curte aflată în jurisdicție (este cazul curților de district).
- Curțile de țări dezvoltate administrativ și bugetar economic sunt încurajate să utilizeze echipament de înregistrare audio. Dacă curțile înregistrează, primesc o unitate de personal pentru a administra echipamentul și a înregistra.

Odată ce curțile au determinat numărul de ore pe care trebuie să-l primească, acesta este divizat la 1,763 (numărul de ore pe care o persoană le lucrează pe parcursul unui an ținând cont de sărbători, concedii anuale etc.). Rezultatul reprezintă numărul suplimentar de personal pe care instanța este în drept să-l primească. Spre exemplu, cu formula menționată, o curte obține 28,208 ore, ceea ce constituie 16 unități de personal suplimentar. Adăugând acesta la numărul minim stabilit de 3,82, curtea are dreptul la 19,82 unități de personal (UAM)

Alte momente ce pot fi luate în considerație.

- Pentru fiecare judecător, instanța beneficiază de 0,967 de personal (pentru 10 judecători, instanța va beneficia 9,67 unități de personal suplimentar).

Deci, având exemplul nostru în care curtea primește 19,82 UAM, având 10 judecători, instanța are dreptul să beneficieze suplimentar 9,82 de unități de personal, în total fiind 29,29 de UAM. În cazul în care instanța are real doar 25 unități de personal, aceasta poate să solicite personal suplimentar. În cazul instanței care are 32 unități de personal, acestea îi va fi dificil să argumenteze necesarul de personal suplimentar deoarece are mai mult personal decât alte curți similare.

Curțile deja au cerut permisiunea de a angaja personal suplimentar, însă pot să solicite permisiunea de a suplini funcțiile vacante. Aceasta poate ajuta la ajustarea treptată a numărului de personal astfel încât fiecare instanță să fie suplinită cu un număr identic de personal în dependență de numărul de dosare examinate în fiecare an.

Cum se poate determina bugetul operațional agregat

Având formula pentru determinarea numărului de personal, procesul de identificare a bugetului operațional agregat poate fi mai robust. Categoriile cheltuielilor operaționale agregate sunt acelea categorii care sunt repartizate echitabil și similar între instanțe. Spre exemplu, curțile de apel din țară vor cheltui o sumă identică pentru servicii de poștă per dosar. Deși s-a discutat mai devreme,

finanțarea istorică a unor cheltuieli operaționale poate fi aplicată pentru acele categorii de cheltuieli care sunt specifice instanței. Spre exemplu unele instanțe achită servicii pentru încălzire pe când altele nu. Nu ar fi logic ca să se aloce mijloace financiare tuturor instanțelor pentru încălzire.

Cu ajutorul analizei de regresie a datelor statistice (pentru aceasta este necesar de procurat un soft statistic specializat, Excel nu oferă analiza mai multor variabile), curțile pot identifica necesarul minim de finanțare pentru a asigura că curțile să poată să activeze „să țină ușile deschise și luminile aprinse”, după care să suplinească necesarul minim în dependență numărul de personal. Modelul propus este similar cu formula pentru determinarea numărului de personal. Spre exemplu în țări dezvoltate administrativ și bugetar economic, în anul 2011, instanțele au primit pentru finanțare pentru cheltuieli operaționale de $(\$79,836 + (\text{Numărul de personal} \times \$1,022.24))$.

În cazul curților din Moldova, trebuie să se ia în considerație cheltuielile pentru mai mulți ani consecutivi pentru a atenua majorările sau micșorările bruște de finanțare din sector.

Când se vorbește despre categoriile de cheltuieli operaționale agregate, se consideră acele categorii care fiind distribuite pe instanțe se obține o valoare identică. În țări dezvoltate administrativ și bugetar economic acestea includ cheltuieli de transport, de formare profesională, servicii de curier, de poștă, mentenanța și reparația echipamentului, reparația mobilierului, servicii de telefonie etc.

Procesul bugetar în stabilirea costului per dosar utilizat în România pentru cheltuielile operaționale poate fi aplicat ca model și în Republica Moldova. Acesta urmează a fi ajustat în dependență de cadrul legal și necesitățile proprii ale sectorului judecătoresc. Procesul de bugetare poate consta în distribuirea uniformă către instanțe a liniilor bugetare aparținând capitolului “Costuri operaționale” (Titlul II Bunuri și servicii, în România), prin stabilirea o clasificatie bugetară unică a cheltuielii pentru diferite “bunuri și servicii” și folosind următoarele criterii: numărul de instanțe din circumscripție, numărul funcțiilor ocupate la 31 decembrie, numărul dosarelor restante la data de 31 decembrie, suprafața instanței, numărul automobilelor și executarea bugetului pentru anul precedent pentru care se elaborează proiectul de buget.

Finanțarea cheltuielilor de capital

Finanțarea cheltuielilor de capital are o abordare diferită pentru instanțele din țări dezvoltate administrativ și bugetar economic – finanțarea este la fel corelată cu numărul de personal, dar nu există valoarea minimă ca punct de pornire. Logica acestei abordări constă în faptul că instanța de obicei nu necesită cheltuieli capitale pentru a menține ușile deschise și lumina aprinsă. Oricum, investițiile continue de capital sunt necesare precum procurări de echipament, mobilier etc. Instanțele din Moldova pot să analizeze cheltuielile capitale pentru a identifica o valoare de finanțare care ar putea fi corelată mai apoi cu numărul de personal. În ultimul an, o instanță din țări dezvoltate administrativ și bugetar economic a primit 1115 dolari pentru o unitate de personal. În cazul exemplului de mai sus, curtea care are 29,29 unități de personal ar putea să obțină 32658 dolari pentru a finanța procurarea de echipament, mobilier etc.

În cazul României, cheltuielile de capital nu sunt legate de bugetul cost per dosar. La fel ca și în cazul cheltuielilor de personal, cheltuielile de capital reprezintă îmbunătățirea continuă a condițiilor de muncă și a ambianței și vor afecta negativ cost per dosar pentru o instanță care face parte din procesul de modernizare. De aceea vorbind despre modernizare și cheltuieli de capital, România se conduce de programe de modernizare a echipamentului IT, automobilelor, mobilierului etc.

Cheltuielile de capital în Moldova trebuie să urmărească un proces de bugetare și planificare specific. În acest scop, se presupune că o metodologie va fi elaborată care va conține următoarele etape: evaluarea necesităților de finanțare capitală, evaluarea capacităților financiare și a opțiunilor de finanțare, prioritizarea investițiilor capitale, elaborarea unui proiect de buget multianual de capital și perioada de implementare a acestuia.

Finanțarea istorică și alte excepții de la BBP

După cum s-a menționat anterior, sunt unele categorii de cheltuieli care sunt specifice și necesare pentru fiecare instanță în parte. Acestea nu sunt așa de multe, dar nu neapărat se încadrează în BBP și sunt de obicei finanțate în baza istoricului. Categoriile care sunt finanțate istoric în țări dezvoltate administrativ și bugetar economic sunt utilitățile suplimentare cum ar fi închirierea parcarii, cheltuielile unice ale magistratului și aplicarea legii (îngrijiri medicamentoase și psihologice, consiliere, monitorizarea electronică, testarea pentru droguri etc.)

Repararea instanțelor deteriorate sau proiectele majore de renovare sunt lăsate în afara formulelor de finanțare, deoarece acestea nu sunt bazate pe încărcătura instanțelor., numărului de personal sau costul de bază pentru întreținerea instanțelor. Acestea sunt cheltuieli unice, de o singură dată, care de regulă sunt finanțate în afara regulilor de stabilire a solicitărilor de finanțare.

8.2. Implementarea modelului ales de bugetare a instanțelor

8.2.1. Formalizarea conceptului

În implementarea unui nou model bugetar pentru instanțe se impune ca să fie adaptată legislația aplicabilă bugetării instituțiilor publice. Modificarea legii privind bugetul instanțelor; elaborarea de legislație secundară și emiterea unei metodologii de elaborare și execuție a bugetului aplicabilă la nivelul fiecărei instanțe; devine o condiție necesară obligatorie pentru ca noua procedură să fie recunoscută și să aibă putere de aplicare. De asemenea, la nivelul fiecărei instanțe trebuie emis un regulament de lucru privind bugetul cu etape, calendar, responsabili, formulare și rezultate de etapa de îndeplinit.

Unificarea procesului de bugetare a instanțelor (un buget pentru toate instanțele; o cerere bugetară în loc de două paralele), pentru a evita suprapunerea și confuzia între diferiții actori implicați, precum și crearea unui propriu mecanism de reglementare pentru a permite instanțelor să solicite bugetare într-un adevărat mod independent, este de dorit.

Revizuirea codurilor de procedura, introducerea de proceduri pentru celeritatea actului de justiție ce implicit determina economii.

Conceptul ales de bugetare a instanțelor trebuie formalizat și aprobat așa încât el să devină operațional. Condițiile enumerate trebuie aplicate și în cazul actual, așa cum s-a dovedit necesar, acesta reprezentând un punct slab în actualul mod de lucru.

O serie de aspecte organizaționale sunt de îndeplinit odată cu aprobarea introducerii unui nou model bugetar:

- Organizarea și stabilirea atribuțiilor instituțiilor în cadrul procesului bugetar privitor la instanțe vor face obiectul aplicării unui noi model bugetar.

- Determinarea situației DAJ în raport cu MJ și cu CSM este de un element critic. DAJ deține pârghii privind bugetarea instanțelor, dar nu are suficientă responsabilizare și nici instrumente adecvate. În acest sens este necesară clarificarea situației DAJ (este coordonat de Ministru sau trece în coordonarea CSM). Prin prisma ultimelor modificări, bugetarea instanțelor a trecut de la DAJ la CSM. În acest context este necesar de a institui o structură în cadrul CSM-lui ce va fi responsabilă de bugetarea sectoului judecătoresc.
- Influențele altor instituții în organizarea bugetului instanțelor (Guvern, Parlament, comisii de specialitate din Parlament) trebuie să se regăsească explicit în diagrama fluxurilor de lucru privind bugetul instanțelor.
- Crearea unei politici de control a calității performanței instanțelor, bazată pe indicatori de performanță transparenți și măsurabili clari pentru judecători și instanțe, și incluzând un sistem de evaluare a performanței instanțelor;
- Creșterea eficienței managementului și gândire strategică, inclusiv dialogul și coordonarea între instanțe și alți actori din sectorul justiție, executivul și legislativul;
- Încurajarea și dezvoltarea capacității sistemului judiciar de a contribui la reforma sectorului justiției, să caute și să ofere feedback continuu către alți actori implicați sau parteneri din procesul de reformă în justiție;
- Creșterea eficienței dreptului procesual prin revizuirea contestațiilor în sistem;
- Luarea în considerare a posibilității de a crea instanțe administrative sau de altă natură;
- Sprijinirea transferului complet al funcțiilor de administrare a instanțelor, la instanțele judecătorești.
- Îmbunătățirea alocăției bugetare pentru instanțe, ca parte din venitul național (PIB) și bugetul general, pentru a fi utilizate în principal pentru a optimiza numărul de judecători și (într-o mai mică măsură) asistenți non-judiciari;

8.2.2. Dezbaterea publică și diseminarea conceptului și a metodologiei;

Procesul de elaborare a noului model bugetar trebuie să fie transparent și să colecteze opiniile actorilor implicați în actul de justiție. Modelul de bugetarea a instanțelor se va face public către toți judecătorii și funcționarii din instanțe, și se va cere opinia acestora în primă fază și prioritar.

Din acest motiv, determinarea unui model de finanțarea justiției, respectiv a instanțelor trebuie să treacă prin dezbatere publică, în conformitatea cu legislația în vigoare.

8.2.3. Aprobarea și implementarea regulamentului de bugetarea a instanțelor

Propunerea de implementare a modelului bugetar ales trebuie să înceapă cu un ciclu nou și cu o abordare integrală și unitară a proiectului. În aceste condiții noul model bugetar trebuie aprobat până la 30 Septembrie, astfel încât el să fie diseminat tuturor instituțiilor și departamentelor implicate.

8.2.4. Instruirea funcționarilor privind abordarea bugetară propusă;

Instruirea funcționarilor publici este un element obligatoriu de realizat pentru a spera la un minim de înțelegere și început de succes în implementare. Toți funcționarii și președinții de instanțe ori responsabilii de buget trebuie să parcurgă o sesiune de training cu testare și verificare a cunoștințelor privind noua metodologie.

Anual se vor organiza cel puțin două sesiuni de training pentru responsabilii de buget înainte de lansarea procesului de pregătire a bugetului (luna aprilie) și o a doua sesiune în luna iulie/august la momentul finalizării și înaintării spre aprobare a bugetului instanțelor.

8.2.5. Exercițiu practic pentru un ciclu bugetar în abordarea aleasă;

În cazul în care sectorul judecătoresc va decide implementarea BBP, aceasta trebuie de făcut foarte atent fără a perturba drastic finanțarea instanțelor din an în an. În acest scop se propune următoare abordare:

- Când se va trece la BBP, finanțarea instanțelor din anul curent va fi luat drept linia de bază și nu se va duce mai jos de acest nivel. Orice ajustare a inflației de va face doar pentru acele instanțe care conform formulei sunt subfinanțate, iar pentru instanțele cu suprafinanțare, volumul va rămâne stabil până când nu se va ajunge la un echilibru.
- După cum a fost propus mai sus, la elaborarea formulei trebuie să se utilizeze date pentru mai mulți ani astfel încât orice majorare sau micșorare de finanțare să aibă un impact major asupra finanțării instanțelor pentru următorul an. Doar după câțiva ani în care deferența de finanțare a unor cheltuieli ba fi mare, finanțarea curților poate fi modificată.
- Pentru ajustarea numărului de personal și a alocației bugetare destinată acestuia, se folosesc metode de rutină (de exemplu pentru a ocupa un loc vacant în instanțe) pentru orice instanță și la orice nivel. În acest fel se minimizează întreruperile datorate lipsei de personal.
- Alte modele a implementării ar putea fi ca majorarea sau diminuarea finanțării instanțelor să fie nu mai mult de 5% până când nu se va ajunge la echitate. Rata de creștere sau diminuare trebuie să fie identică pentru a asigura uniformitate majorării sau micșorării finanțării
- De a crea un concept al unui cost mediu național și a determina cantitatea fiecărui bun și serviciu în concordanță cu stabilirea cost /dosar și înmulțirea acestuia prin utilizarea criteriului stabilit pentru fiecare instanță.

8.2.6. Planul de implementare și calendarul bugetar, monitorizare și evaluare;

În cazul în care va fi interes de a testa metodologia de BBP, în continuare se prezintă un potențial plan de acțiuni:

1. Identificarea modelului și consultarea acestuia cu CSM și Minister despre implementare;
2. Crearea premiselor pentru implementare BBP.
 - a. Crearea unui grup la CSM pentru a supraveghea implementarea și evaluarea BBP, dar și de revizui formula în viitor.
 - b. Revizuirea propunerilor cu privire la formula descrise în acest raport și aplicarea datelor statistice unde este posibil. Identificarea altor date care pot fi folosite la măsurarea performanței instanțelor și care pot sta la baza finanțării în viitor. Este important de a încerca măsurarea valorii instanțelor, sau de a evalua doar aceea ce poate fi măsurat.
 - c. Lucrul cu președinții instanțelor pentru a le face înțeles conceptul de bugetare în bază de performanță și de a susține efortul depus pentru implementarea acesteia n sistemul judiciar.
3. Formalizarea procesului de BBP de către CSM și introducerea în paralel cu procedura existentă de elaborare a bugetului pentru sectorul judiciar.
4. Pilotarea noii metodologii în cadrul unui grup de instanțe (membrii grupului probabil trebuie să fie instanțele care au nivelul identic de finanțare și a numărului de dosare pentru a gestiona mai ușor orice modificare în finanțare).

5. Ajustarea noii proceduri în baza lecțiilor învățate în timpul pilotării după care utilizarea metodologiei la nivel de țară.
 6. Elaborarea unei instrucțiuni detaliate, inclusiv prezentarea formulei, astfel încât să se mărească încrederea instanțelor în echitatea și transparența procesului de determinare a volumului de mijloace financiare destinate fiecărei instanțe.
 7. Introducerea în toate instanțele ca un proces paralel de elaborare a bugetului celui existent.
- Evaluarea eficienței a metodologiei și decidera introducerii ca o alternativă pentru procedura existentă de elaborare a bugetului în sectorul judecătoresc.

8.2.7. Feedback și ajustări privind procesul bugetar

Odată ce formula de determinare a personalului a fost identificată, similar cum este în țări dezvoltate administrativ și bugetar economic, curțile ar putea avea o mai bună idee despre viitoarea finanțare având numărul de dosare în anul curent. În cazul în care instanțele vor observa că numărul anumitor tipuri de dosare crește, acestea vor avea posibilitatea să observe că și valoarea cheltuielilor operaționale crește în baza modificărilor respective. Instanțele vor putea justifica solicitarea de mijloace financiare suplimentare având numărul de dosare în creștere și personalul . mai mic decât cel mediu pe țară. Orice oportunitate de a demistifica procesul de formare a bugetului instanțelor va fi apreciat de acestea, de public și de guvernanți.

9. Concluzii

Specificul sistemului bugetar aplicat în Republica Moldova instanțelor de judecată este determinat de politica bugetar-fiscală a Guvernului și de modelul de bugetare ales pentru sectorul public.

Modificarea modelului bugetar la nivelul instanțelor pentru planificare și alocare de resurse financiare se va putea realiza numai în condițiile acceptării de către Ministerul Finanțelor a unui model diferit care să corespundă nevoilor instanțelor, dar care să și urmeze toate reglementările în vigoare și procedurile dezvoltate și puse în aplicare de către minister. În acest moment pentru a răspunde unui nou model de bugetare a instanțelor și în același timp pentru a planifica și executa bugetul conform normelor Ministerului de Finanțe sunt necesare două programări bugetare, realizate în paralel. Lipsa resurselor umane și tehnologice (infrastructură ICT și aplicații SW complexe pentru Managementul Integrat al Resurselor umane, financiare și materiale) face greu realizabilă aplicarea unui nou model bugetar, în viitorul imediat. Introducerea ICT în toate instanțele va permite trecerea la un nou model bugetar dedicat exclusiv instanțelor și care va putea fi automat transpus în formatul bugetar solicitat de Ministerul de Finanțe.

Prezentarea justificării bugetului în formă narativă (justificarea legalității, necesității și oportunității solicitărilor de alocații bugetare) va crea cultura necesară la nivelul fiecărei instanțe prin care bugetul devine instrument de management. Introducerea în acest scop a regulamentului propriu și a formularelor standardizate la nivel de sistem și personalizate la nivel de instanță privind planificarea și executarea bugetului, va determina acțiunea de reprezentare și de responsabilizare a întregii instanțe.

Studiul prezintă repere, modele de lucru pentru bugetarea instanțelor, bune practici și, respectiv, lecții învățate de alte sisteme judiciare pentru finanțarea cât mai echitabilă și eficientă a instanțelor având ca bază de lucru bugetarea bazată pe performanță.

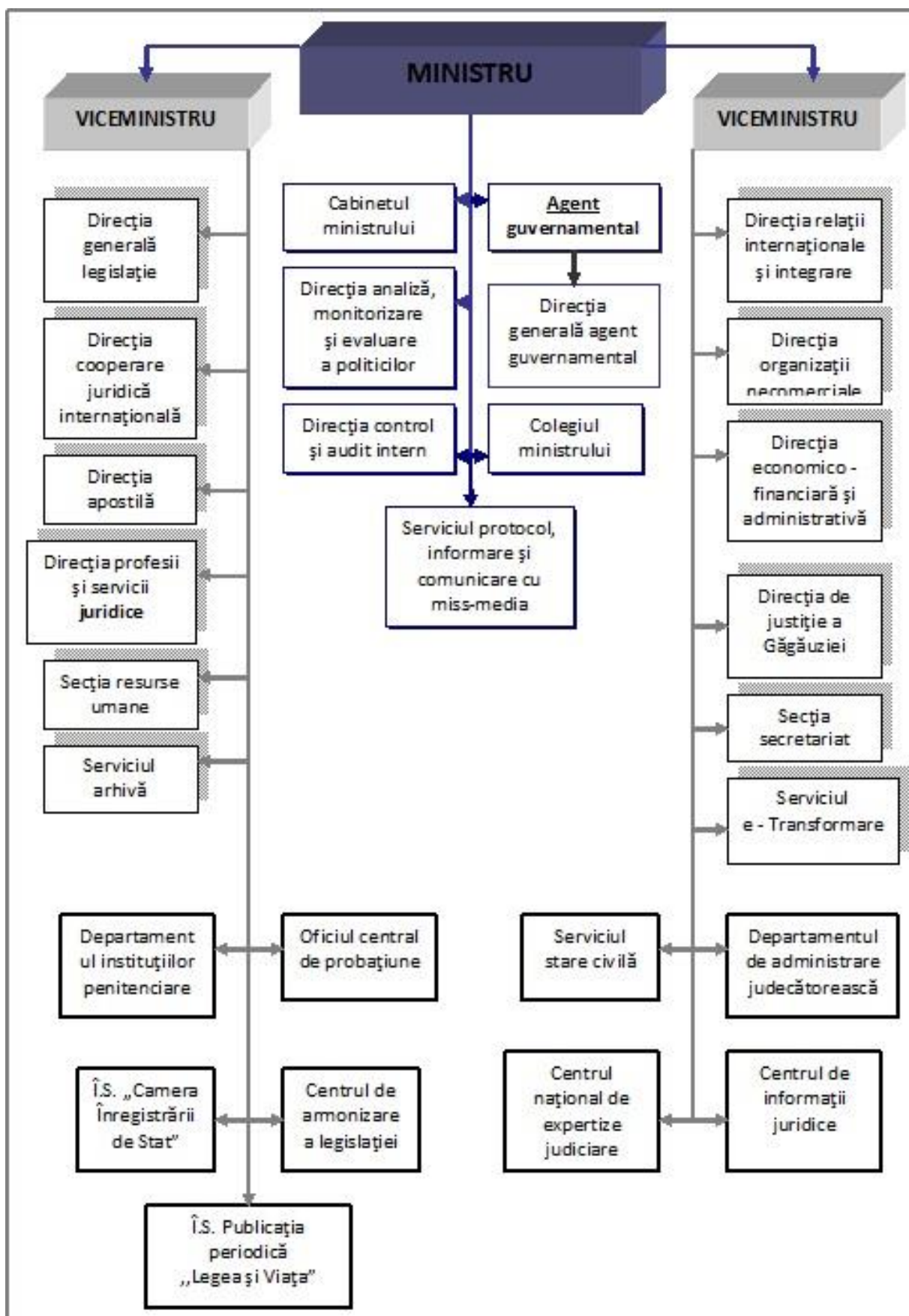
Recomandăm pentru implementarea în cadrul instanțelor din Republica Moldova a unui model de bugetare bazat pe performanță, care să fie în cele din urmă centrat pe sarcina instanțelor și costul ponderat al unui dosar la nivel național (descriere detaliată în capitolul 7 al studiului). Procesul de implementare a modelului bugetar va fi unul evolutiv în complexitate și are ca precondiții acțiunile de determinare a structurii optime a instanțelor din punct de vedere al resurselor umane (judecători și personal auxiliar – structura organizațională cadru pentru instanțe), precum și normarea activității pentru fiecare tip de acțiuni din cadrul instanței raportat la tipul de dosar (cazuri).

Anexe

Tabel 20. Lista instanțelor de judecată și finanțarea acestora (componenta de bază), mii lei

Instanțe	2008	2009	2010	2011	2012
Curtea de Apel Bălți	4472.6	4420.6	5146.7	4975.7	7639.0
Curtea de Apel Bender	2321.4	1967.5	2214.1	4380.9	2374.9
Curtea de Apel Cahul	2328.9	1970.0	2046.4	2216.8	2475.8
Curtea de Apel Chișinău	6808.1	7440.9	7234.1	7857.5	9977.9
Curtea de Apel Comrat	2872.9	2759.3	4664.6	2413.8	2716.2
Judecătoria Anenii-Noi	1309.1	1237.4	1335.6	1507.3	1508.7
Judecătoria Bălți	3433.5	2941.4	3264.2	3288.1	3685.7
Judecătoria Basarabeasca	1801.9	4728.9	1149.8	1960.3	1339.3
Judecătoria Bender	1018.2	1163.3	1694.0	1932.5	2188.0
Judecătoria Botanica mun. Chișinău	3329.4	3679.0	3917.9	4894.7	7058.9
Judecătoria Briceni	1490.2	1197.4	1283.1	2303.5	1648.2
Judecătoria Buiucani mun. Chișinău	3521.8	2945.0	3490.6	4102.6	4152.6
Judecătoria Cahul	1870.7	2991.1	1755.8	1844.7	2900.3
Judecătoria Călărași	1260.1	1299.2	1328.6	2950.5	2602.6
Judecătoria Cantemir	891.8	884.7	1007.1	2012.1	2908.8
Judecătoria Căușeni	1476.3	1943.7	1450.3	1445.6	2384.8
Judecătoria Ceadâr-Lunga	1634.0	4987.9	7869.5	1595.1	1746.3
Judecătoria Centru mun. Chișinău	2910.3	3186.5	3557.4	3990.1	4690.0
Judecătoria Cimișlia	929.0	991.6	1123.0	1240.0	2783.8
Judecătoria Ciocana mun. Chișinău	2788.6	2490.5	3370.7	3167.0	3240.2
Judecătoria Comrat	1702.8	1145.7	1525.4	1657.9	1938.4
Judecătoria Criuleni	1569.1	1318.4	1449.1	1596.1	1619.2
Judecătoria Dondușeni	1303.9	1056.6	1155.9	1856.4	1666.5
Judecătoria Drochia	1374.5	1704.2	1464.5	1835.7	1554.0
Judecătoria Dubăsari	853.0	873.9	990.9	1060.7	1215.4
Judecătoria Economică de Circumscripție	1857.7	1878.9	2035.4	2179.8	2232.1
Judecătoria Edineț	1327.8	1507.0	1529.5	2266.2	1858.1
Judecătoria Fălești	1417.0	1130.0	1417.9	1688.9	1885.6
Judecătoria Florești	1749.4	1763.9	1561.7	2362.6	2122.5
Judecătoria Glodeni	1475.6	1136.5	1328.6	1809.6	1790.5
Judecătoria Grigoriopol	123.0	129.9	154.4	165.7	181.5
Judecătoria Hîncești	2368.1	1493.9	1845.2	3089.9	2976.5
Judecătoria Ialoveni	1227.2	1180.4	1454.6	1555.0	3498.5
Judecătoria Leova	1187.4	855.3	2147.4	2926.9	1265.6
Judecătoria Nisporeni	1601.6	982.9	1195.5	1852.6	1411.0
Judecătoria Ocnița	1478.7	941.0	1223.9	1279.3	1366.8
Judecătoria Orhei	1549.6	1506.5	1979.6	2698.8	1951.2
Judecătoria Rezina	1620.3	983.5	1143.0	1310.5	1359.0

Judecătoria Rîbnița	128.7	115.6	139.2	127.0	170.8
Judecătoria Rîșcani	1777.4	1113.0	1220.6	1589.5	1675.5
Judecătoria Rîșcani mun. Chișinău	4021.6	3726.2	3674.1	3960.1	4709.3
Judecătoria Sîngerei	1554.3	1219.0	1332.3	1405.5	1546.7
Judecătoria Slobozia	99.4	97.1	145.3	144.3	192.1
Judecătoria Șoldănești	1037.3	884.7	1025.0	1282.9	1213.6
Judecătoria Soroca	2240.7	1906.3	2092.5	3260.7	4070.4
Judecătoria Ștefan-Vodă	1399.1	918.0	1074.7	1227.9	1457.8
Judecătoria Strășeni	2059.1	2084.5	2307.9	3303.9	2128.0
Judecătoria Taraclia	1109.7	970.3	1200.7	1234.2	1647.1
Judecătoria Telenești	1381.4	1919.5	1327.9	1415.0	1833.3
Judecătoria Ungheni	1728.3	1422.9	1688.6	1867.6	1857.2
Judecătoria Vulcănești	1262.6	633.4	925.8	3513.7	1078.9
Total	94054.82	93825.02	102660.7	117603.5	125495.1



Planul de acțiuni pentru elaborarea Cadrului Bugetar pe Termen Mediu și a proiectului de buget

Nr. d/o	Denumirea acțiunii	Autoritatea responsabilă	Termenul - limită de realizare	Autoritatea beneficiară
1	2	3	4	4
I. Elaborarea Cadrului de cheltuieli pe termen mediu (pe trei ani consecutivi)				
I. Cadrul macrofinanciar				
1.	Elaborarea pronosticului preliminar al stocului datoriei de stat externe și interne, precum și al fluxurilor de resurse externe și interne	Ministerul Finanțelor	20 ianuarie	Banca Națională a Moldovei, Ministerul Economiei și Comerțului
2.	Prezentarea datelor preliminare vizând principalii indicatori macroeconomici și sociali pe anul precedent și a datelor actualizate pe anul anteprecedent	Biroul Național de Statistică	20 ianuarie	Ministerul Economiei și Comerțului
3.	Estimarea veniturilor din: a) privatizarea obiectelor în baza planurilor individuale de privatizare (în valută națională și străină) b) provenite din privatizarea și vânzarea altui patrimoniu public	Ministerul Economiei și Comerțului	20 ianuarie	Banca Națională a Moldovei, Ministerul Finanțelor
4.	Elaborarea și prezentarea direcțiilor orientative ale politicii în domeniul ocupării forței de muncă	Ministerul Economiei și Comerțului	20 ianuarie	Ministerul Sănătății și Protecției Sociale
5.	Elaborarea și prezentarea direcțiilor orientative ale politicilor în domeniul protecției sociale de stat și asigurărilor obligatorii de asistență medicală	Ministerul Sănătății și Protecției Sociale	25 ianuarie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Comerțului, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină
6.	Stabilirea obiectivelor pentru indicii prețurilor de consum și ale cursului de schimb al monedei naționale pe termen mediu și coordonarea acestora	Banca Națională a Moldovei în comun cu Ministerul Economiei și Comerțului	25 ianuarie	Ministerul Finanțelor
7.	Analiza aspectelor ce țin de politica fiscală și de politica în domeniul administrării fiscale și stabilirea direcțiilor orientative în aceste domenii	Ministerul Finanțelor	31 ianuarie	Ministerul Economiei și Comerțului
8.	Elaborarea direcțiilor orientative ale politicilor în domeniul investițiilor publice și al dezvoltării regionale	Ministerul Economiei și Comerțului, Agenția pentru Dezvoltare Regională	31 ianuarie	Ministerul Finanțelor
9.	Actualizarea estimărilor macroeconomice pentru anul curent, elaborarea prognozei preliminare pe termen mediu și concretizarea priorităților de dezvoltare pentru susținerea creșterii economice și pentru reducerea sărăciei	Ministerul Economiei și Comerțului	7 februarie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății și Protecției Sociale, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Banca Națională a Moldovei
10.	Elaborarea pronosticului indicatorilor ce caracterizează politica monetară și valutară și a	Banca Națională a Moldovei	10 februarie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei

	prognozei balanței de plăți			și Comerțului
11.	Elaborarea prognozei indicatorilor generali ai bugetului asigurărilor sociale de stat și a transferurilor de la bugetul de stat	Casa Națională de Asigurări Sociale	15 februarie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății și Protecției Sociale
12.	Elaborarea prognozei indicatorilor generali ai fondurilor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a transferurilor de la bugetul de stat	Compania Națională de Asigurări în Medicină	15 februarie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății și Protecției Sociale
13.	Evaluarea cadrului general de resurse, incluzând veniturile și cheltuielile publice totale, deficitul (excedentul) bugetar și sursele de finanțare	Ministerul Finanțelor	25 februarie	Ministerul Economiei și Comerțului
2. Analiza aspectelor intersectoriale de cheltuieli și determinarea plafoanelor indicative				
14.	Analiza cheltuielilor pentru proiectele finanțate din surse externe și estimarea acestora pentru perioada Cadrului de cheltuieli pe termen mediu	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Comerțului	31 ianuarie	
15.	Analiza cheltuielilor pentru deservirea datoriei de stat și estimarea acestora pentru perioada Cadrului de cheltuieli pe termen mediu	Ministerul Finanțelor	31 ianuarie	
16.	Analiza cheltuielilor salariale în sectorul public și estimarea acestora pentru perioada Cadrului de cheltuieli pe termen mediu	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Comerțului	31 ianuarie	
17.	Analiza tendințelor în finanțarea de la buget a investițiilor capitale și estimarea cheltuielilor pentru perioada Cadrului de cheltuieli pe termen mediu	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Comerțului, Agenția pentru Dezvoltare Regională	31 ianuarie	
18.	Ajustarea plafoanelor preliminare de cheltuieli pe sectoare pentru primii doi ani cuprinși de Cadrul de cheltuieli pe termen mediu și elaborarea plafoanelor preliminare pentru al treilea an	Ministerul Finanțelor	5 februarie	Organele centrale de specialitate
3. Analiza sectorială și elaborarea planurilor strategice de cheltuieli				
19.	Analiza implementării planurilor strategice de cheltuieli în sectoarele-pilot, identificarea problemelor și acțiunilor de viitor	Organele centrale de specialitate	5 februarie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Comerțului
20.	Evaluarea politicilor și a impactului acestora asupra creșterii economice și reducerii sărăciei și înaintarea propunerilor de ajustare sau actualizare a acestora	Ministerul Economiei și Comerțului	15 februarie	Organele centrale de specialitate
21.	Prezentarea politicilor sectoriale pe termen mediu în domeniile pentru care nu sunt elaborate strategii sectoriale de dezvoltare	Organele centrale de specialitate în coordonare cu Ministerul Economiei și Comerțului	20 februarie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Comerțului
22.	Elaborarea și actualizarea/revizuirea planurilor strategice de cheltuieli în sectoarele-pilot, în conformitate cu direcțiile prioritare de dezvoltare a țării	Organele centrale de specialitate în coordonare cu Ministerul Economiei și Comerțului	25 februarie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Comerțului
23.	Analiza planurilor strategice de cheltuieli și a altor politici sectoriale pe termen mediu și a implicațiilor financiare ale acestora	Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei și Comerțului în comun cu organele centrale de specialitate	5 martie	Organe centrale de specialitate
24.	Ajustarea planurilor strategice de cheltuieli și a politicilor sectoriale la plafoanele de resurse precizate	Organele centrale de specialitate	31 martie	Ministerul Finanțelor
4. Definitivarea plafoanelor de cheltuieli și a Cadrului de cheltuieli pe termen mediu				

25.	Ajustarea plafoanelor de cheltuieli pe sectoare ca rezultat al analizei strategiilor sectoriale de cheltuieli	Ministerul Finanțelor	10 martie	
26.	Repartizarea plafoanelor de cheltuieli pe componente ale bugetului public național și pe autorități publice centrale finanțate de la bugetul de stat	Ministerul Finanțelor	20 martie	Organele centrale de specialitate
27.	Estimarea raporturilor interbugetare pentru perioada Cadrului de cheltuieli pe termen mediu	Ministerul Finanțelor	20 martie	
28.	Definitivarea documentului Cadrului de cheltuieli pe termen mediu	Ministerul Finanțelor în coordonare cu Grupul coordonator pentru elaborarea Cadrului de cheltuieli pe termen mediu	10 aprilie	Guvernul
II. Elaborarea proiectului de buget				
29.	Întocmirea notelor metodologice privind elaborarea și prezentarea propunerilor de buget	Ministerul Finanțelor	20 aprilie	Organe centrale de specialitate și autoritățile administrației publice locale
30.	Prezentarea indicatorilor social-economici precizați pe anul precedent și ai celor estimați pe anul curent	Biroul Național de Statistică	1 mai	Ministerul Economiei și Comerțului
31.	Prezentarea prognozelor de dezvoltare a sectoarelor pe termen mediu, potrivit formelor propuse de Ministerul Economiei și Comerțului	Organele centrale de specialitate	1 mai	Ministerul Economiei și Comerțului
32.	Prezentarea prognozelor de dezvoltare a teritoriilor pe termen mediu, potrivit formelor propuse de Agenția pentru Dezvoltare Regională	Autoritățile administrației publice locale	1 mai	Agenția pentru Dezvoltare Regională
33.	Elaborarea și prezentarea propunerilor de buget	Organele centrale de specialitate și autoritățile administrației publice locale	1 iunie	Ministerul Finanțelor
34.	Prezentarea prognozei actualizate a principalilor indicatori macroeconomici	Ministerul Economiei și Comerțului	1 iunie	Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății și Protecției Sociale, Banca Națională a Moldovei, Casa Națională de Asigurări Sociale, Compania Națională de Asigurări în Medicină
35.	Examinarea propunerilor de buget și elaborarea estimărilor preliminare ale proiectului bugetului	Ministerul Finanțelor	1 iulie	
36.	Coordonarea estimărilor la proiectul bugetului și a proiectului de lege a bugetului de stat cu autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și cu partenerii sociali	Ministerul Finanțelor	20 iulie	
37.	Definitivarea proiectului de lege a bugetului de stat și prezentarea acestuia Guvernului spre examinare	Ministerul Finanțelor	25 august	Guvernul

Lista persoanelor intervievate

1. Sabina Cerbu – Viceministru al Justiției.
2. Ausra Raulickyte– Consilier al ministrului justiției din partea Misiunii Europene de Consiliere în Politici Publice în Moldova.
3. Pavel Burghilea – Șef Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, Ministerul Justiției.
4. Lilia Ioniță – Șef adjunct Direcția generală legislație, Ministerul Justiției.
5. Silvia Marchitan, Șef Secția economică, Ministerul Justiției.
6. Ludmila Dimitrișin, Șef Direcția finanțele justiției, ordinii publice, apărării și securității statului, Ministerul Finanțelor.
7. Natalia Carauș, Șef Secția finanțele justiției, ordinii publice și securității statului, Ministerul Finanțelor.
8. Constantin Bragoi – Director Departamentul de Administrare Judecătorească
9. Tatiana Dzîc – Șef adjunct Direcția administrarea instanțelor judecătorești, Departamentul de Administrare Judecătorească.

Sursele de informații privind datele statistice

1. <http://mec.gov.md/planificare-strategica/proгноza-preliminara-modificata-a-indicatorilor-macroeconomici-pentru-anii-2013-2015/>.
2. <http://statbank.statistica.md/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>.
3. <http://www.mf.gov.md/ro/archive/2005year/>.
4. <http://www.mf.gov.md/ro/archive/an2006/>.
5. <http://www.mf.gov.md/ro/archive/Anul2007/BS/>.
6. http://www.mf.gov.md/common/archive/anul2008/operativinfo/decembrie_2008_Final/3Informatia_operativa_privind_executarea_bugetului_de_stat_pe_toate_componente.pdf.
7. http://www.mf.gov.md/common/raportinfo/budget/state/Raport2009/Rom/formular01_t.pdf.
8. http://www.mf.gov.md/common/raportinfo/budget/state/report2010/Rom2011_1/formular01_t.pdf.
9. http://www.minfin.md/common/raportinfo/budget/state/raport2011/Monitor_rom/Formularul_nr_1_t.pdf.
10. http://www.minfin.md/common/raportinfo/budget/national/lun/bpn2012/decembrie/3_BS_Toate.pdf.
11. http://www.minfin.md/common/raportinfo/budget/national/lun/anul2013/martie/3_BS_Toate.pdf.
12. <http://www.mf.gov.md/ro/BOOST/analiz2008/>.
13. <http://www.mf.gov.md/ro/BOOST/analyz/>.

Bibliografie

1. http://www.ta.gov.lv/UserFiles/TA_buklets_ENG.pdf"
2. „Finanțarea justiției în Republica Moldova” Centrul de Studii și Politici Juridice, Chișinău, 2005.
3. Australian Government Productivity Commission (2002), Report on Government Services, *Chapter 9: Court Administration*, Canberra.
4. Chevauchez, Benoît (2004), Government Budgeting and Accounting Reforms in France, OECD Journal On Budgeting, Vol. 2, Supplement 1, OECD, Paris.
5. Blondal, R. Jon (2003), Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, in OECD Journal On Budgeting, Vol. 2, No.4, OECD, Paris.
6. Dakolias, Maria (1999), Court Performance around the World, World Bank Technical Paper No. 430, The World Bank, Washington D.C.
7. New Zealand Department for Courts (2001), Drivers of trends in case volumes, Courts Business Forecasting and Modelling Project, Report No. 2, Wellington.
8. New Zealand Department for Courts (2002), Criminal caseflow model, forecasts and scenarios, Courts Business Forecasting and Modelling Project, Report No. 6, Wellington.
9. Diamond, Jack (2003), From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies, IMF Working Paper Wp/03/169, Washington D.C.
10. European Commission for the Efficiency of Justice, European Judicial Systems 2003, Council of Europe, Strasbourg, December 2004.
11. HM Treasury (2001), Choosing the Right Fabric: A Framework for Performance Evaluation, United Kingdom Government, available at: www.hm-treasury.gov.uk.
12. HM Treasury, U.K. Cabinet Office, National Audit Office (2003), Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide, November 2003.
13. HM Treasury, The Budget 2005, United Kingdom Government, available at: www.hmtreasury.gov.uk.
14. Petrie, M. and D. Webber (2001) ‘Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime’, New Zealand Treasury, Working Paper 01/06. Available at: www.treasury.govt.nz.
15. Petrie, M. and D. Webber (2003) Evaluation of Managing for Outcomes: An independent evaluation for the interdepartmental Managing for Outcomes Steering Group, New Zealand State
16. Services Commission, August. Available at the “Managing for Outcomes” website: www.ssc.govt.nz .
17. Republique Francaise (2005), Budget Reform and State Modernisation in France, Ministry of Economy, Finance and Industry, available at: www.minefi.gouv.fr (English Section).
18. Republique Francaise (2005), Loi de finances 2006 – La mission justice, available at: www.minefi.gouv.fr .
19. The New Zealand Treasury, Budget Estimates 2005/06, available at: www.treasury.govt.nz.
20. Toharia, Jose Juan (2002), The Evaluation of Systems of Justice through Public Opinion: Why What, Who, How and What For, University of Spain, unpublished paper in Readings on Performance Indicators for the Judiciary, World Bank Workshop on Judicial Performance Indicators, March 2004.
21. U.K. Department for Constitutional Affairs (2004), Autumn Performance Report 2004, United Kingdom Government.

22. Webber D. (2004) 'Wrestling with Outcomes: The New Zealand Experience', in Agenda, Vol.11 No. 4. Australian National University, Canberra. Reprinted in Public Sector, Journal of The New Zealand Institute of Public Administration, Autumn 2005.