

MAINSTREAMING GENDER PERSPECTIVES INTO THE BUDGETARY-FISCAL POLICY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

PROMOVAREA ABORDĂRII INTEGRATOARE DE GEN ÎN CADRUL POLITICILOR BUGETAR-FISCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Rodica ZADNIPRU⁸⁶, Independent Researcher

Rezumat: Testarea aspectelor generale și normative ale analizei de gen și evidențierea factorilor responsabili de abordarea integratoare de gen în încercarea de a introduce factorul respectiv și instrumentul de analiză de gen în politica bugetar-fiscală în Republica Moldova.

Cuvinte cheie: abordarea integratoare de gen, politica bugetar-fiscală, cheltuieli publice, bugetarea sensibilă la gen

JEL CLASSIFICATION: A13, E62, H52, H53, H61, H75, I11, I18, I21, I28, I38, J16, J43, J88, O11, Q10

1. Introducere

Pe plan internațional, majoritatea țărilor realizează eforturi în domeniul egalității de gen, în conformitate cu documentele internaționale de referință, la care acestea au aderat. Republica Moldova nu reprezintă o excepție de la această tendință, prin aderarea la tratatele și acordurile în domeniu, și prin implementarea unor măsuri de ajustare a cadrului normativ și instituțional în domeniu.

Însă, experiența Republicii Moldova privind integrarea bugetelor sensibile la gen (BSG) este limitată comparativ cu exemplul țărilor dezvoltate care demonstrează că abordarea integratoare de gen în politica bugetar-fiscală poate fi realizată, deși într-o manieră ușor neuniformă. Din toate tehnicile și instrumentele de fundamentare a politicilor publice lucrarea s-a axat pe analiza de gen a cheltuielilor publice care va permite ipotetic introducerea și dezvoltarea bugetelor sensibile la gen la nivelul administrației publice centrale. Această alegere a fost determinată de scopul propus al BSG de promovare a egalității de gen, precum și de la premisa că bugetul nu este un instrument neutru din perspectiva de gen.

2. Analiza de gen ca bază a bugetării sensibile la gen în Republica Moldova

În ultimele decenii, s-au făcut progrese semnificative pentru egalitatea de gen în toate domeniile de activitate ale Republicii Moldova prin racordarea la cadre internaționale și alinierea legislației privind tratamentul egal, cu măsuri destinate să integreze principiul egalității de șanse în toate politicile publice și măsuri specifice privind promovarea femeilor, prin adoptarea Legii nr. 5/2006, care reglementează măsurile pentru promovarea egalității de șanse și eliminarea discriminării directe și indirecte după criteriul de sex în toate sferile vieții publice.

Prezentarea metodologiei analizei de gen a cheltuielilor publice pentru scopul prezentei cercetări s-a axat pe cele trei categorii de cheltuieli propuse de Rhonda Sharp. Clasificarea propusă de Sharp [1], împarte cheltuielile bugetare în trei categorii principale prezentate mai jos.

Categoria 1. Cheltuieli specifice de gen care vizează femei și fete (de exemplu, proiecte de alfabetizare a femeilor);

Categoria 2. Cheltuieli care promovează șanse egale în sectorul public (de exemplu, evaluarea fișelor de post pentru a promova angajarea echitabilă);

⁸⁶ E-mail: Rodica.Zadnipru@parlament.md, Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Categoria 3. Cheltuieli generale (deși analiza acestora este dificilă din cauza lipsei de date dezagregate în funcție de gen, aceste cheltuieli bugetare neincluse în cele două categorii anterioare, sunt cele mai critice, deoarece mai mult de 95% din cheltuieli se încadrează în această categorie).

Este important să subliniem că capacitatea de a clasifica cheltuielile în conformitate cu această metodă depinde în mare măsură de tipul de sistem bugetar utilizat. Elementele bugetare sunt dificil de clasificat în sistemele tradiționale de linii bugetare, deoarece concentrarea lor pe intrări (*inputs*) face dificilă identificarea bunurilor și serviciilor pe care le furnizează statul. În schimb, sistemele bugetare orientate spre performanță sunt potențial cele mai potrivite în aplicarea acestui instrument. Spre deosebire de liniile de buget (*line item budgeting*), bugetele orientate pe performanță se axează pe rezultate bugetare (*outputs*) și pe efectele prognozate ale acestora, ceea ce consolidează corelarea dintre bugete și politici.[2]

1.1. Analiza structurii și dinamicii cheltuielilor publice ale bugetului public național în perioada 2016-2020

În Republica Moldova, clasificarea bugetară a cheltuielilor este implementată, începând cu anul 1996, în baza Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847/1996), iar actualmente în baza Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, și include:

- clasificarea funcțională a cheltuielilor bugetare (pe funcții de bază ale statului);
- clasificarea organizațională a cheltuielilor bugetare (pe tipuri de întreprinderi, instituții, organizații – beneficiari de mijloace bugetare);
- clasificarea economică a cheltuielilor bugetare (după destinația economică: cheltuieli de capital și cheltuieli curente; cheltuieli ale serviciilor publice și cheltuieli de transfer).

Pentru efectuarea unor judecăți de valoare obiective cu privire la politica în domeniul cheltuielilor bugetare promovată de guvern, inclusiv la impactul cheltuielilor bugetare asupra economiei și la eficiența lor, este necesară urmărirea evoluției acestor cheltuieli ca mărime, destinație și structură. Astfel, la nivelul bugetului public național, mărimea și structura cheltuielilor publice este prezentată în tabelul 1.

Tabelul 1. Dinamica cheltuielilor financiare publice ale sistemului bugetar în anii 2017-2021

Indicatorii		2017	2018	2019	2020	2021 (estimat)
Cheltuieli totale ale Bugetului Public Național, mil. lei		54522.4	59608.9	65975.6	73274.9	76349.6
Ponderea în PIB, %		30.3	31	31.4	35.5	34.2
Cheltuielile Bugetului de stat (total), mil. lei		35479.1	38708.3	43073.9	49640.5	50721.5
Ponderea, %	în cheltuieli totale	65.07	64.94	65.29	67.70	66.43
	în PIB	19.8	20.1	20.5	24.1	22.7
Cheltuielile Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat, mil. lei		17614.5	19426.5	21602.3	24244.4	24947.5
Ponderea, %	în cheltuieli totale	32.31	32.59	32.74	33.10	32.68
	în PIB	9.8	10.1	10.3	11.7	11.2
Cheltuielile fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, mil. lei		6260.8	6714.1	7489.6	8405.5	9624.3
Ponderea, %	în cheltuieli totale	11.48	11.26	11.35	11.50	12.61
	în PIB	3.5	3.5	3.6	4.1	4.3
Cheltuielile Bugetelor Locale, mil. lei		13274.6	14548.1	16937.5	17924.4	18373.9
Ponderea, %	în cheltuieli totale	24.35	24.41	25.67	24.50	24.07
	în PIB	7.4	7.6	8.1	8.7	8.2

Sursa: Elaborat de autor în baza www.mf.gov.md și www.statistica.gov.md

Analiza volumului cheltuielilor, în funcție de nivelul de dezvoltare economico-socială al statului și al fiecărei etape în parte, a fost efectuată prin raportarea acestora la produsul intern brut.

Din datele tabelului, rezultă că volumul cheltuielilor publice globale a cunoscut o evoluție ascendentă ca pondere în PIB de la 30.3% în anul 2017 la 35.5% în 2020, care se datorează politicii promovate de majorare treptată a cheltuielilor în vederea asigurării echilibrului bugetar și a introducerii noii clasificării bugetare privind cheltuielile, care a permis delimitarea clară a acestora. Aceeași tendință au urmat toate cheltuielile sistemului bugetar, astfel încât, în anii 2017-2020, ponderea cheltuielilor bugetului de stat în PIB a constituit, în medie, 21.6%, ponderea cheltuielilor bugetelor locale – 8% și ponderea cheltuielilor bugetului asigurărilor de stat – 10,6%.

Evoluția cheltuielilor executate ale bugetului public național în anii 2017-2021, se prezintă în diagrama ce urmează.

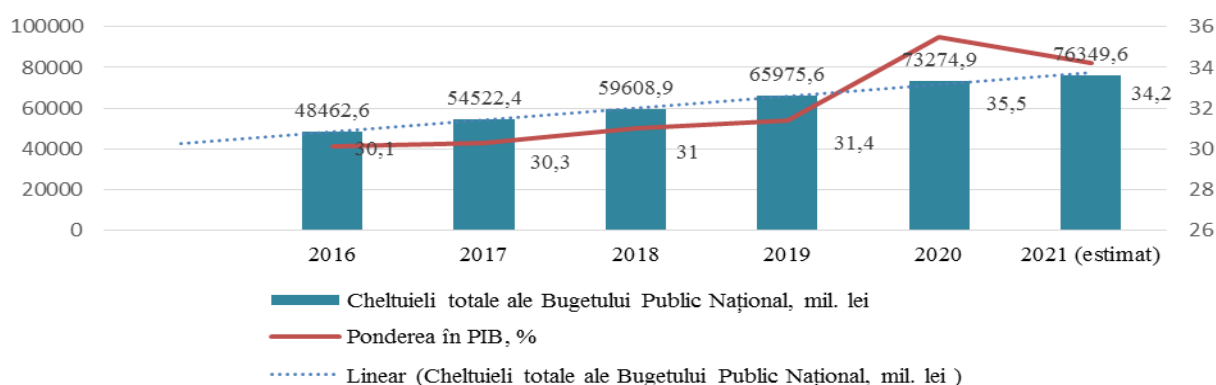


Figura 1. Evoluția cheltuielilor bugetului public național în anii 2016-2021

Sursa: Elaborat de autor în baza www.mf.gov.md și www.statistica.gov.md

Comparativ cu anul 2017, cheltuielile bugetului public național au înregistrat o creștere de 21827.3 mil. lei sau cu 28.6 la sută în anul 2021. Ca pondere în PIB, cheltuielile bugetului public național în anul 2020 au atins 35.5 %, cu o creștere de 5,2 puncte procentuale față de anul 2017.

Structura bugetului public național la cheltuieli pe tipuri de bugete în anii 2017-2021, se reflectă în Figura 2. În structura cheltuielilor bugetului public național, pe întreaga durată analizată, cea mai mare pondere o dețin cheltuielile bugetului de stat și constituie, în medie, 65.8%. Cheltuielile Bugetului Asigurărilor Sociale de Stat dețin o pondere medie de 32.6%, iar cheltuielile bugetelor autorităților publice locale dețin o pondere medie de 24.6%. Ponderea cea mai mică revine cheltuielilor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, cu o medie de 11.6% din totalul bugetului public național.

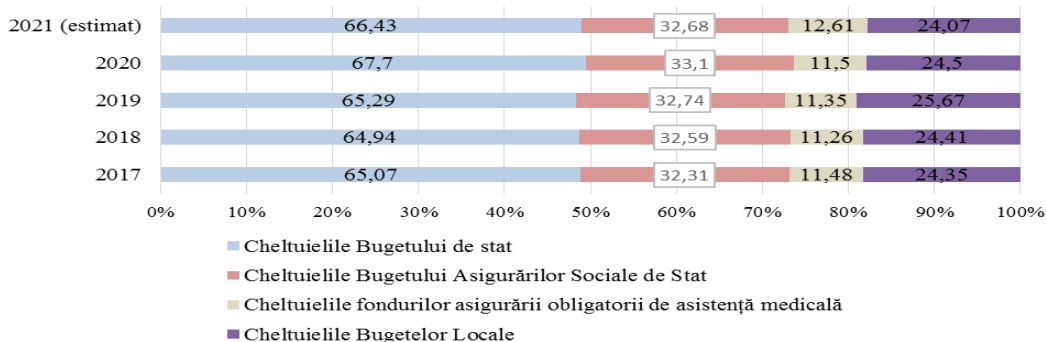


Figura 2. Structura bugetului public național la cheltuieli pe tipuri de bugete (%), în anii 2017-2021

Sursa: Elaborat de autor în baza www.mf.gov.md și www.statistica.gov.md

Evoluția cheltuielilor bugetului consolidat și a bugetului asigurărilor sociale de stat este strâns legată de nivelul de dezvoltare al economiei și de politica promovată de către autoritățile de stat. Astfel, analiza acestor cheltuieli permite stabilirea efectelor repartizării lor ca volum și destinație asupra evoluției economiei naționale și invers.

Orientarea resurselor financiare ale statului spre principalele obiective se poate observa urmărind în dinamică structura principalelor categorii de cheltuieli, prezentate în tabelul 2. Astfel, cheltuielile pentru acțiunile de protecție socială, învățământ și ocrotirea sănătății dețin o pondere semnificativă pe întreaga durată analizată și constituie în medie 66.6%.

În anul 2020, au fost înregistrate modificări semnificative la nivelul veniturilor și cheltuielilor bugetare. Veniturile bugetului public național au fost estimate în diminuare cu circa 8.3 mld. lei sau cu 12%, constituind 60.9 mld. lei, comparativ cu 69.2 mld. lei aprobate inițial. Cheltuielile bugetului public național au fost în creștere cu 0,7 mld. lei sau cu 0.9% și vor constitui 77.3 mld. lei, comparativ cu 76.6 mld. lei aprobate inițial. Modificările cheltuielilor bugetare vizează în mare parte asigurarea finanțării sistemului de sănătate, achiziționarea echipamentelor de protecție, dar și asigurarea finanțării prestațiilor sociale instituite ca urmare a încetării totale sau parțiale a activității populației pe perioada stării de urgență.

Structura cheltuielilor executate ale bugetului public național al Republicii Moldova în perioada 2016-2020, conform clasificății funcționale este următoarea:

Tabelul 2. Structura cheltuielilor executate ale bugetului public național al Republicii Moldova în perioada 2016-2020

Indicatorii, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (aprobat)
	în % față de suma totală a cheltuielilor					
Cheltuieli - total	100	100	100	100	100	100
servicii de stat cu destinație generală	10.6	10.4	9.3	9.4	9	9.4
apărare națională	1.1	1.0	1.1	0.9	0.9	1.0
ordine publică și securitate națională	6.9	7.4	7.3	6.6	6.5	6.6
servicii în domeniul economiei	9.5	9.9	11.1	10.9	12.1	9.4
protecția mediului	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.5
gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	2.4	2.4	2.6	2.4	2.4	2.8
ocrotirea sănătății	13.4	13.3	13.1	13.1	13.6	16.7
cultură, sport, tineret, culte și odihnă	2.4	2.4	2.5	2.8	2.4	2.6
învățământ	17.7	17.8	17.6	18.4	17.1	16.6
protecție socială	35.6	35	35.2	35.4	35.5	34.5

Sursa: Elaborat de autor în baza www.mf.gov.md și www.statistica.gov.md

Ponderea semnificativă a cheltuielilor pentru acțiunile social-culturale creează impresia că cel puțin învățământul, sănătatea și securitatea socială sunt susținute, în mare măsură, de către stat. În realitate, mutațiile produse în structura acestor cheltuieli ascund o serie de carențe. Datele figurii 3 arată că învățământului i-au fost alocate, din fonduri publice, sume echivalente cu 5.5%-6.6% din PIB.

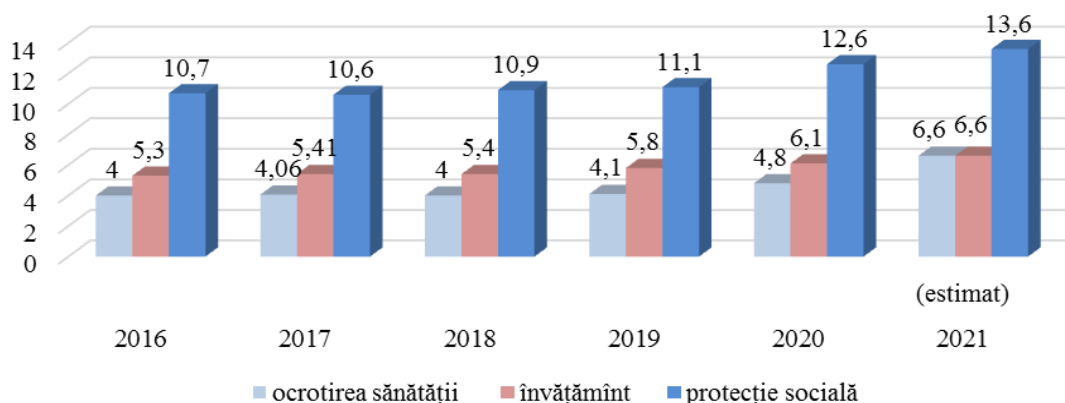


Figura 3. Ponderea principalelor categorii de cheltuieli pentru acțiuni sociale în PIB (%), în anii 2016-2021

Sursa: Elaborat de autor în baza www.mf.gov.md și www.statistica.gov.md

Ocrotirea sănătății constituie un alt domeniu de interes major pentru societatea noastră. Sumele cheltuite pentru sănătate, în perioada analizată, au reprezentat între 4% și 6.6% din PIB, însă transformând aceste sume ca media pe un locuitor, avem 2323.4 lei/locuitor.

1.2. Analiza de gen a cheltuielilor publice în Republica Moldova la etapa actuală

Criticile feministe evidențiază faptul că modelul de politică macroeconomică dominantă nu ține cont de diferitele moduri în care bărbații și femeile interacționează cu economia și modul în care economia însăși este o structură sensibilă la gen, menținând în același timp că macroeconomia este în mare parte tehnică, apolitică și neutră la gen, pentru a se potrivi doar conceptului artificial de *homo economicus*. [3]

Pentru efectuarea analizei de gen a cheltuielilor publice în Republica Moldova vor fi analizate sub aspect de gen cheltuielile care:

- Nu fac distincție de gen (*gender-blind policies*): nu diferențiază între femei și bărbați;
- Sensibile la gen (*gender-aware policies*): recunosc că femeile la fel ca și bărbații sunt actori ai dezvoltării. În cadrul acestei categorii se disting subcategoriile cheltuielilor neutre la gen (*gender-neutral*), specifice de gen (*gender-specific*), redistributive sub aspect de gen (*gender-redistributive policies*). [4]

În structura clasificăției bugetare, un rol major al clasificăției funcționale este asigurarea comparabilității sectorului bugetar din diferite țări. Contrar clasificăției funcționale, clasificăția programelor este un sistem de codificare a direcțiilor de dezvoltare ale statului, fiind o grupare a cheltuielilor specifică și nu poate fi utilizată pentru comparabilitate cu alte țări. Prin această clasificăție se urmărește facilitarea planificării resurselor bugetare pentru politicile statului și responsabilizarea beneficiarilor de resurse bugetare. Programele și subprogramele clasificăției respective vizează inclusiv cheltuielile direcționate spre: politici de dezvoltare a transporturilor, drumurilor, politici și management în domeniul protecției mediului, în domeniul gospodăriei de locuințe și serviciilor comunale, în domeniul ocrotirii sănătății, în domeniul educației/culturii și cercetării, în domeniul muncii și protecției sociale. Subprogramul destinat *protecției sociale* (cod 90) include o subgrupă care vizează *asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați* (cod 9013).

Caracteristicile prea tehnice ale clasificățiilor sus-menționate și lipsa informației bugetare dezagregate pe sexe face dificilă gruparea din perspectiva de gen a cheltuielilor publice. Dar pornind de la cadrul conceptual internațional, precum și rezultatele analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2016-2020 prezentată în sub-paragraful 1.1, putem afirma că **principalele cheltuieli ale bugetului public național care se încadrează în analiza de gen sunt orientate spre acțiunile social-culturale.**

Întru susținerea acestui discurs pornim de la următoarele raționamente ce vizează serviciile publice în domeniile social-culturale:

- *Sănătatea* reprezintă un domeniu unde necesitățile femeilor și bărbaților deseori diferă. Femeile utilizează serviciile medicale mai des decât bărbații – atât pentru ele însele, cât și în calitatea lor de îngrijitori ai altor membri din familie și, în special, femeile au necesități mai mari în ceea ce privește sănătate reproductivă, dat fiind rolul lor reproductiv. În plus, criza pandemică a expus atât femeile cât și bărbații în fața unor vulnerabilități extreme de sănătate: conform ultimelor date ale BNS, femeile reprezintă 81% din numărul personalului angajat în sectorul de sănătate și asistență socială care s-au aflat în prima linie de intervenție.[5]

- *Protecția socială* înglobează îngrijirea neremunerată și munca la domiciliu. Munca de îngrijire neplătită este, încă, inegal împărțită între femei și bărbați, în marea majoritate a țărilor, și aceasta constituie un obstacol major pentru asigurarea egalității în munca plătită și pentru dezvoltarea deplină a capacităților atât ale femeilor, cât și ale bărbaților.[6] Datele statistice naționale prezentate în raportul UNFPA stabilesc o discrepanță în distribuirea sarcinilor casnice, femeile fiind implicate într-o proporție mai mare în pregătirea hranei, menaj și îngrijirea copiilor.[7]

Dat fiind că scopul urmărit este corelarea analizei de gen cu cheltuielile publice în Republica Moldova, conform caracteristicilor enunțate și reieșind din clasificarea funcțională și pe programe, toate cheltuielile publice, inclusiv din domeniul social-cultural vor fi grupate în categorii. Folosindu-ne de clasificarea funcțională au fost stabilite *categoriile principalelor cheltuieli sensibile la gen* sintetizate în baza metodei *Rhonda Sharp*, prezentate în Tabelele 3, 4 și 5.

Tabelul 3. Cheltuieli ale căror destinație și beneficiari nu au aspect de gen

Cod	Denumirea
01	SERVICII DE STAT CU DESTINAȚIE GENERALĂ
02	APĂRARE NAȚIONALĂ
03	ORDINE PUBLICĂ ȘI SECURITATE NAȚIONALĂ
04	SERVICII ÎN DOMENIUL ECONOMIEI
041	Servicii economice generale, comerciale și în domeniul forței de muncă
042	Agricultură, gospodărie silvică, gospodărie piscicolă și gospodărie de vânătoare
043	Combustibil și energie
044	Minerit, industrie și construcții

Sursa: Elaborat de autor în baza [8]

Tabelul 4. Cheltuieli ale căror beneficiari, în mod direct/indirect sau majoritar, sunt femei

Denumirea			
Cod		Cod	
04	SERVICII ÎN DOMENIUL ECONOMIEI		
045	Transport	0471	Comerț
046	Comunicații	0472	Hoteluri și restaurante
047	Alte activități economice	0473	Turism
05	PROTECȚIA MEDIULUI		
051	Colectarea și distrugerea deșeurilor	053	Protecție împotriva poluării mediului
052	Evacuarea și filtrarea apelor reziduale	054	Protecție a biodiversității
06	GOSPODĂRIA DE LOCUINȚE ȘI GOSPODĂRIA SERVICIILOR COMUNALE		
061	Gospodăria de locuințe	063	Aprovizionare cu apă
062	Dezvoltare comunală și amenajare	064	Iluminarea străzilor
07	OCROTIREA SĂNĂȚII		
071	Produse, utilaje și echipament medical	074	Servicii de sănătate publică
072	Servicii de ambalator	076	Alte servicii în domeniul ocrotirii sănătății neatribuite la alte grupe
073	Servicii spitalicești		
08	CULTURĂ, SPORT, TINERET, CULTE ȘI ODIHNĂ		
09	ÎNVĂȚĂMÂNT		
091	Educație timpurie și învățământ primar	094	Învățământ superior profesional

092	Învățământ secundar	095	Învățământ nedefinit după nivel
093	Învățământ profesional tehnic	096	Servicii afiliate învățământului
10	PROTECȚIE SOCIALĂ		
101	Protecție în caz de boală sau incapacitate de muncă	105	Protecție în caz de șomaj
102	Protecția persoanelor în etate	106	Protecție în domeniul asigurării cu locuințe
103	Protecție în legătură cu pierderea întreținătorului	107	Protecție împotriva excluziunii sociale

Sursa: Elaborat de autor în baza [8]

Tabelul 5. Cheltuieli destinate femeilor/cu impact direct asupra femeilor

Cod	Denumirea
0733	Servicii ale centrelor medicale și maternităților
104	Protecția familiei și a copiilor

Sursa: Elaborat de autor în baza [8]

Dacă ar fi să transpunem această paradigmă pe valorile unei componente a BPN, am putea să utilizăm parametrii executării bugetelor UAT pentru anii 2016-2020, grupate pe cheltuielile sensibile la dimensiunea de gen, prezentate în tabelul ce urmează.

Tabelul 6. Analiza de gen a cheltuielilor publice ale bugetelor UAT în anii 2016-2020

	Executat 2016		Executat 2017		Executat 2018		Executat 2019		Executat 2020	
	mil. lei	Structura, %	mil. lei	Structura, %	mil. lei	Structura, %	mil. lei	Structura, %	mil. lei	Structura, %
Cheltuieli și active nefinanciare - total	11314.7	100	13274.6	100	14548.1	100	16937.5	100	17927.4	100
Servicii de stat cu destinație generală	1148.7	10.2	1242.7	9.4	1304.1	9.0	1465.1	8.7	1604.9	9.0
Apărare națională	8.9	0.1	10.9	0.1	11.6	0.1	12.7	0.1	12.8	0.1
Ordine publică și securitate națională	10.9	0.1	20.4	0.2	18.6	0.1	17.6	0.1	20.0	0.1
Servicii în domeniul economiei*	842.3	7.4	1356.3	10.2	1524.5	10.5	1774.4	10.5	2095.8	11.7
Protecția mediului	30.6	0.3	54.5	0.4	35.6	0.2	37.6	0.2	29.2	0.2
Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	1006.0	8.9	1140.2	8.6	1357.3	9.3	1466.6	8.7	1663.9	9.3
Ocrotirea sănătății	77.2	0.7	141.3	1.1	166.9	1.1	172.3	1.0	175.1	1.0
Cultură, sport, tineret, culte și odihnă	701.7	6.2	836.6	6.3	989.8	6.8	1235.0	7.3	1123.6	6.3
Învățământ	6572.9	58.1	7,468.8	56.3	8077.5	55.5	9558.8	56.4	9918	55.3
Protecție socială	915.5	8.1	1,003.2	7.6	1062.2	7.3	1197.4	7.1	1284.1	7.2

Notă: *cu excepția transportului

Sursa: Elaborat de autor în baza www.mf.gov.md; www.statistica.gov.md

În baza clasificății funcționale de mai sus, au fost stabilite categoriile cheltuielilor sensibile la gen (Tabelul 7), potrivit metodei Rhonda Sharp, conform următoarelor criterii.

Tabelul 7. Categoriile cheltuielilor bugetelor UAT sensibile la gen

Cheltuielile ale căror destinație și beneficiari nu au aspect de gen (neutre la gen)	Servicii de stat cu destinație generală Apărare națională Ordine publică și securitate națională Servicii în domeniul economiei <i>cu excepția Transportului (cod 045)</i>
Cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au un aspect de gen pentru fete și femei slab evident (doar în mod indirect)	Protecția mediului Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale Ocrotirea sănătății Cultura, sport, tineret, culte și odihnă Învățământ Protecție socială <i>cu excepția Protecției familiei și copilului (cod 104) și Servicii ale centrelor medicale și maternităților (cod 0733)</i>
Cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au aspect de gen foarte evident cu un efect preponderent doar pentru bărbați și băieți (în mod direct)	Nu au fost identificate
Cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au aspect de gen foarte evident cu un efect preponderent doar pentru fete și femei (în mod direct)	Protecția familiei și copilului (cod 104) Servicii ale centrelor medicale și maternităților (cod 0733) <i>nu sunt vizibile în datele prezentate în Tabelul 6.</i>

Sursa: Elaborat de autor în baza observațiilor proprii

Parametrii din tabelul 8 reflectă o tendință ascendentă de majorare pentru cheltuielile din grupa ale căror destinație și beneficiari nu au aspect de gen (neutre la gen), iar cheltuielile cu aspect de gen pentru fete și femei slab evident (doar în mod indirect) înregistrează în anul 2020 o diminuare de circa 4.5% comparativ cu anul 2016. Procesul analizei este necesar să fie însoțit de o descifrare a factorilor care determină erodarea cheltuielilor cu impact de gen.

Tabelul 8. Ponderea cheltuielilor sensibile la gen în total cheltuieli executate ale bugetelor UAT, în 2016-2020

	Executat 2016, mld. lei	Ponderea în cheltuielile totale executate 2016, %	Executat 2017, mld. lei	Ponderea în cheltuielile totale executate 2018, %	Executat 2018, mld. lei	Ponderea în cheltuielile totale executate 2019, %	Executat 2019, mld lei	Ponderea în cheltuielile totale executate 2019, %	Executat 2020, mld. lei	Ponderea în cheltuielile totale executate 2020, %
Total Cheltuieli	11.31	100	13.27	100	14.68	100	16.72	100	18.26	100
Cheltuielile ale căror destinație și beneficiari nu au aspect de gen (neutre la gen)	2.01	17.8	2.63	19.8	2.85	19.5	3.26	19.6	3.73	20.4
Cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au un aspect de gen pentru fete și femei slab evident (doar în mod indirect)	9.30	82.2	10.64	80.2	11.68	79.6	13.66	81.7	14.19	77.7

Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor din Tabelul 6.

Cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au aspect de gen foarte evident cu un efect preponderent doar pentru fete și femei (în mod direct) și cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au aspect de gen foarte evident cu un efect preponderent doar pentru băieți și bărbați (în mod direct) nu au fost identificate.

Relevăm că totalul cheltuielilor bugetelor UAT în anul 2020 au fost executate la nivel de 161,4 la sută față de anul 2016, înregistrând o dinamică pozitivă pe parcursul perioadei de referință.

Ponderea cheltuielilor sensibile la gen în total cheltuieli executate în anul 2016 a reprezentat 17.8 la sută pentru cheltuielile ale căror destinație și beneficiari nu au aspect de gen (neutre la gen), 82.2 la sută pentru cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au un aspect de gen pentru fete și femei slab evident (doar în mod indirect), și o pondere care nu este posibil de calculat din lipsă de date dezagregate pentru cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au aspect de gen foarte evident cu un efect preponderent doar pentru fete și femei (în mod direct).

Ponderea cheltuielilor sensibile la gen în total cheltuieli executate în anul 2020 a reprezentat 20.4 la sută pentru cheltuielile ale căror destinație și beneficiari nu au aspect de gen (neutre la gen) și 77.7 la sută pentru cheltuielile ale căror destinație și beneficiari au un aspect de gen pentru fete și femei slab evident (doar în mod indirect).

Ponderea cheltuielilor sensibile la gen în totalul cheltuielilor executate ale bugetelor UAT pentru anul 2016-2020 au fost reprezentate grafic în Figura 4.

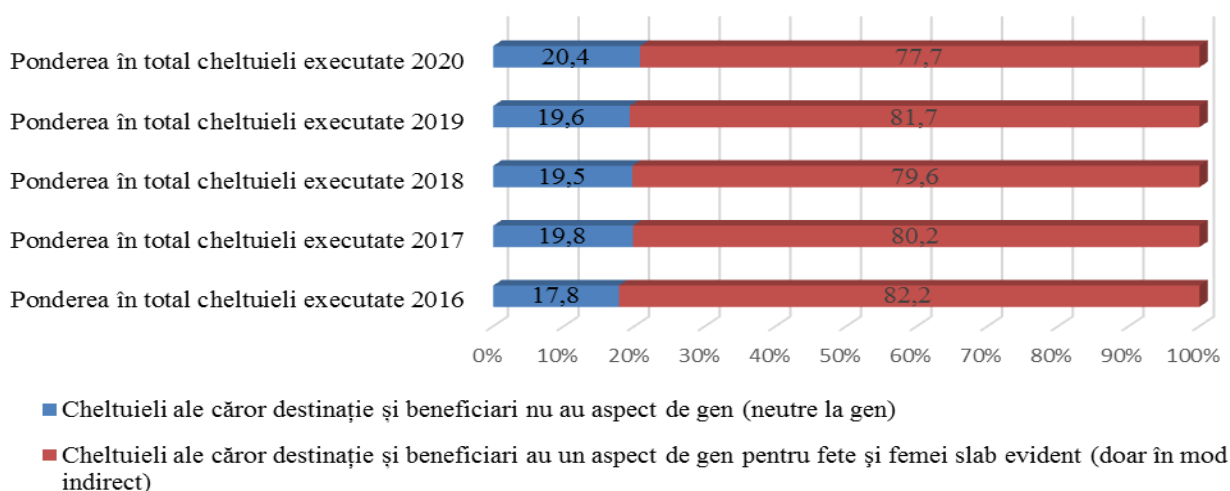


Figura 4. Ponderea cheltuielilor sensibile la gen în total cheltuieli executate ale bugetelor UAT (%), în perioada 2016-2020

Sursa: Elaborat de autor în baza calculelor datelor din Tabelul 8.

Se poate de constatat că majoritatea cheltuielilor încadrate în competențele APL sunt sensibile la dimensiunea de gen, astfel, orice decizie adoptată cu privire la cheltuielile respective vor avea impact de gen indirect de circa 82.2% - 77.7% asupra femeilor/fetelor, și circa 17.8% - 20.4% vor fi neutre la gen.

Exercițiul respectiv de clasificare poate fi aplicat la nivelul microbugetării unui APL concret, pentru descifrarea cât mai transparentă a aspectelor de gen care influențează deciziile de alocare a resurselor. Totodată, împreună cu actuala clasificare a cheltuielilor se recomandă și introducerea unor indicatori sociali cu impact direct de gen în bugetele locale pentru a putea urmări tendințele la cât de echitabile sunt bugetele respective din punct de vedere a egalității de gen, dacă acestea iau în calcul atât nevoile femeilor, cât și ale bărbaților, și în ce măsură femeile și bărbații beneficiază egal de alocarea banilor publici (spre exemplu, ponderea, creșterea prețurilor de consum, rate de creștere pentru educație, sănătate, gospodăria comunală).

La elaborarea bugetelor anuale, autoritățile publice centrale și locale din Republica Moldova țin cont de caracteristicile principale ale bugetului pe programe, precum *legătura cu*

cadrul de politici și focusarea pe performanțe, unde unele activități sunt sensibile la gen sau neutre la gen. Acest factor poate determina autoritățile publice centrale și locale să atingă obiectivele specifice de gen corelate la politicile publice în domenii de interes. Totodată, este esențial să se realizeze corelarea obiectivelor de politici și strategii locale bazate pe performanțe cu obiectivele și indicatorii de performanță sensibili la gen, prin transpunerea în bugetele locale a obiectivelor strategice din documentele de politici naționale și regionale, în cazul unei planificări strategice corecte, iar integrarea egalității de gen în bugetarea pe programe de performanță, într-o primă fază, se poate realiza prin determinarea a cel puțin 1 – 2 obiective sensibile la gen.

Constatăm că în Republica Moldova lipsesc analize sub aspect de gen în domeniul cheltuielilor publice sau instrumentele integrate de analiză de gen în cadrul metodologiilor de stabilire a cadrului de cheltuieli. Reieșind din experiența internațională, analizele ulterioare sau integrarea de instrumente de gen în politica bugetar-fiscală urmează a fi realizate în paralel cu dezvoltarea practicilor internaționale și europene.

3. Promovarea abordării integratoare a egalității de gen în cadrul politicilor bugetar-fiscale în Republica Moldova

Începând cu anul 2002, Republica Moldova a declarat într-o serie de documente de politici și planificare strategică, obiectivul de stabilitate macroeconomică și durabilitate financiară pe termen mediu și lung. În acest scop, din diferite forme de bugetare bazată pe performanță, în Republica Moldova se implementează bugetarea pe programe, centrată pe performanțe și eficiență.

În contextul setului de reforme cuprinzătoare în domeniul managementului finanțelor publice și în vederea îmbunătățirii previzibilității politicii fiscale prin planificare bugetară strategică și multianuală, a fost introdus cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM) și abordarea strategică în procesul bugetar. Această *verigă* esențială reprezintă un instrument (document de planificare strategică a bugetului) ce definește obiectivele politicii fiscale și cadrul de resurse și cheltuieli ale bugetului public național, și asigură corelarea alocării resurselor cu prioritățile de politici.

CBTM cuprinde printre cele patru elemente principale *politica bugetar-fiscală*, care determină obiectivele politicilor în domeniul veniturilor și cheltuielilor, și *cadrul de cheltuieli*, care înglobează *limitele sectoriale* de cheltuieli, repartizate pe tipuri de bugete și pe APC. *Politica în domeniul cheltuielilor* determină modul de gestionare și de repartizare a resurselor bugetare disponibile pentru programele de cheltuieli publice și stabilește prioritățile de politici pentru alocarea resurselor pe termen mediu. La elaborarea politicii în domeniul cheltuielilor Ministerul Finanțelor se conduce de obiectivele și prioritățile prevăzute în Programul de activitate al Guvernului și alte documente de planificare strategică, obiectivele și prioritățile de politici sectoriale din strategiile sectoriale de cheltuieli ale APC, precum și analize privind eficiența programelor existente de cheltuieli.

Urmare a analizei intrărilor de cheltuieli aferente procesului de elaborare a CBTM, semnalăm existența mai multor oportunități pentru introducerea analizei de gen a cheltuielilor publice prin introducerea de indicatori specifici de gen în: prognoza cheltuielilor BPN și a componentelor acestora determinate în cadrul macrobugetar, obiectivele și prioritățile de politici cuprinse în strategiile sectoriale de cheltuieli prezentate Ministerului Finanțelor de către APC.

Obiectivele implementării BSG se pot realiza prin integrarea abordării de gen în politica macroeconomică și deciziile guvernului privind modul de colectare a resurselor financiare (prin diferite metode de impunere). Pornind de la premisa că bugetul este instrumentul politic de *redistribuire* a venitului național, iar reformele și programele adoptate prin Legea bugetului influențează procesele de *constituire și repartizare* a resurselor financiare publice, reiese că politicile publice implementate în Republica Moldova prin intermediul bugetului public au implicații semnificative din perspectiva de gen pentru viața de zi cu zi a cetățenilor.

Pornind de la verigile bugetului public național, încorporând perspectiva de gen la toate nivelele procesului bugetar, restructurând veniturile și cheltuielile prin prisma de gen, va fi realizat obiectivul de BSG în Republica Moldova.

În contextul actual, luând în considerare impactul pandemiei COVID-19 în Republica Moldova asupra grupurilor vulnerabile, situației ocupaționale în funcție de gen, indicatorilor concilierii vieții de familie și carierei, este oportună includerea unor programe special destinate femeilor (ocupare a forței de muncă) sau orientate către șanse egale (facilități de creșă, politici de recrutare), care vor avea impact global pozitiv asupra familiei/gospodăriei ca un tot întreg. La etapa stabilizării post-pandemice, cheltuielile generale vor putea fi analizate per-ansamblu pe bugete, prin dezagregarea în funcție de gen a utilizatorilor serviciilor de sănătate, educație, subvenționare în domeniul afacerilor sau agriculturii, pe criteriile clasificăției funcționale sau pe programe.

Dacă facem referință la procesul bugetar propriu-zis, atunci se va ține cont de specificul regulilor și sistemelor naționale ale Republicii Moldova. Pornind de la esența conceptului de bugetare urmează să fie identificate direcții potențiale în alocarea resurselor financiare limitate și în determinarea unui proces decizional, în condițiile asigurării echilibrului. Bugetarea la nivelul sectorului public în Republica Moldova, pe lângă caracteristicile menționate, cuprinde și o serie de particularități ale procesului de bugetare și anume: multitudinea participanților cu scopuri diferite, condițiile conjuncturii, separarea funcției de colectare a taxelor de cea privind cheltuielile publice, influența și constrângerile politice, sociale, de mediu.

O componentă esențială pentru instituționalizarea corectă a BSG presupune integrarea perspectivelor de gen în procesele bugetare și documentele bugetare. Aceasta poate fi realizat prin următoarele acțiuni [9]:

1. Pregătirea unui paragraf care să descrie rezultatele analizei BSG și să fie inclus în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) și/sau documentele bugetare, pentru a argumenta obiectivele și a aduce dovezi pentru valorile de referință.

2. Definirea indicatorilor specifici de care să măsoare progresul în realizarea obiectivelor ce vizează egalitatea de gen.

3. Revizuirea tuturor indicatorilor de performanță existenți care se referă la oameni în general și reformularea lor pentru a include femei și bărbați în mod explicit. Aceasta include, acolo unde este necesar, specificarea indicatorilor-țintă diferențiați pentru femei și, respectiv, pentru bărbați.

În unele țări, există mai multe oportunități pentru comisiile legislativului de a efectua un control detaliat al bugetului. În Republica Moldova, Comisiile permanente ale Parlamentului, asigură realizarea funcției de *control parlamentar* asupra executării legilor, precum și determinarea eficienței acțiunii legilor. Existența unor organe de lucru ale Parlamentului Republicii Moldova abilitate cu asigurarea și monitorizarea procesului de aplicare a legislației privind șansele egale pentru femei și bărbați (Comisia parlamentară drepturile omului și relații interetnice) și controlul executării politicii bugetară, fiscală și vamală (Comisia economie, buget și finanțe) poate fi utilizată în favoarea integrării unor instrumente ale BSG în procesul bugetar-fiscal, la etapa de implementare a actelor normative. În sensul *Metodologiei de evaluare ex-post privind implementarea actelor normative* (Hotărârea Biroului Permanent al Republicii Moldova: nr. 2 din 07.02.2018), evaluarea ex-post în calitate de instrument de supraveghere permite Parlamentului colectarea și analiza datelor despre modul de implementare a actului normativ, realizarea obiectivelor stabilite ale actului normativ, impactul asupra societății în general ori asupra unor anumite grupuri, sectoare sau domenii specifice.

4. Concluzii

Cercetarea a abordat aspecte teoretice și practice oferite de instrumentarul cu funcții de combatere a decalajelor de gen, și anume *integrarea de gen* în politicile publice, având în vedere și necesitatea introducerii unor proiecte și programe pentru susținerea activităților de analiză și

de consolidare a capacităților în domeniul bugetelor sensibile la gen. Deși la momentul actual, în Republica Moldova se acordă o atenție sporită pentru implementarea angajamentelor în domeniul de gen, totuși nu se întreprind măsuri robuste de consolidare a capacităților autorităților centrale și locale în utilizarea instrumentelor bugetării sensibile la gen în procesele de planificare și bugetare, spre deosebire de tentativele de implementare a unor astfel de inițiative de către actorii non-guvernamentali și, într-o măsură mică, la nivelul autorităților publice locale, care *per ansamblu* urmează să contribuie la responsabilizarea Guvernului cu privire la angajamentele asumate în domeniul egalității de gen.

Practica internațională și, în special, cea națională, demonstrează că intervențiile în BSG necesită existența unei voințe politice și angajamentul, în special al factorilor de decizie din instituțiile care participă la procesul bugetar (Ministerul Finanțelor, ministerele de resort, Parlamentul). Pentru ca militanții pentru egalitatea de gen să poată analiza programele și bugetele din perspectiva de gen, oficialii guvernamentali trebuie să fie predispuși să ofere informațiile solicitate deoarece identificarea diferențelor și inegalităților dintre femei și bărbați, asigurarea ajustării politicilor și bugetelor, presupune existența unei *statistici de gen* și *informații dezagregate pe sexe*. Din acest motiv, mai multe inițiative BSG investesc eforturi substanțiale în consolidarea producerii și utilizării statisticilor dezagregate pe sex și elaborarea unor indicatori de gen pentru măsurarea progresului.

Efectele pandemiei au exacerbato disparitățile de gen (la nivel ocupațional, social, economic) și, totodată, au scos în evidență oportunitățile pentru integrarea analizelor de gen în politici publice pentru a se asigura aplicarea BSG la alocarea mai eficientă a resurselor pentru grupele vulnerabile, inclusiv pentru femei. Pornind de la această premisă, analiza de gen determină capacitatea de integrare a dimensiunii de gen în politicile publice, inclusiv înglobarea dimensiunii financiare ale acestora și, prin urmare, pentru analiza de gen a unui buget public au fost dezvoltate mai multe instrumente, care nu sunt un cadru obligatoriu, nu trebuie să fie utilizate în totalitate, ci, trebuie ajustate la contextul de țară.

Bibliografie

1. International Labour Organization Bureau for Gender Equality. *Overview of Gender-responsive Budget Initiatives*. Disponibil: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_111403.pdf
2. SHARP, R. *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting*. New York: UNIFEM, 2003. Disponibil: https://www.researchgate.net/publication/237129554_Budgeting_for_Equity_Gender_Budget_Initiatives_within_a_Framework_of_Performance_Oriented_Budgeting
3. International Monetary Fund. *The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques*. 2017. Disponibil: <https://www.brettonwoodsproject.org/2017/09/imf-gender-equality-compendium-feminist-macroeconomic-critiques/>
4. BAURCIULU, Anjela. *Egalitatea de gen: Curs pentru funcționari publici*. Chișinău: S.n., 2020, ISBN 978-9975-87-688-9, pag. 64. Disponibil: <http://dspace.aap.gov.md/bitstream/handle/123456789/1411/UN%20Women%20Curs%20functionari%20publici.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
5. Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare, EEF. *Indexul Egalității de Gen în Moldova 2021*. Chișinău, 2021, pag. 8. Disponibil: <https://progen.md/wp-content/uploads/2021/03/INDEXUL-EGALITATII-DE-GEN-2021-1.pdf>
6. BAURCIULU, A., CASIAN, A., PĂRȚACHI, I., PETROIA, A., SAINSUS, V., VACULOVSCI, D. *Bugetare sensibilă la gen*. Chișinău: ASEM, 2016. ISBN 978-9975-89-028-1, pag. 150. Disponibil: https://egalitadedegen.md/wp-content/uploads/mdocs/bugetare_sensibil_la_gen.pdf
7. Fondul ONU pentru Populație (UNFPA). *Politici familiale sensibile la gen: reglementările naționale prin prisma noilor standard europene. Analiză comparativă*. Chișinău, 2021, pag. 3.
8. BAURCIULU, A., CASIAN, A., PĂRȚACHI, I., PETROIA, A., SAINSUS, V., VACULOVSCI, D. *Bugetarea sensibilă la gen: Compendiu pentru studii de licență*. Chișinău: S. n., 2018, pag. 70. ISBN 978-9975-4256-6-7.
9. FARNSWORTH, N., MORINA, D., KLATZER, E., SHIMA, A., PALLASKA O'SHAUGHNESSY, D. Extras din materialul „*Bugetele din Kosovo. Lecții învățate: Aplicarea bugetării sensibile la gen în Kosovo*”. Kosovo Women's Network, 2014. Disponibil: www.womensnetwork.org