Centrul de Studii si Politici Juridice
CSPJ

Finanțarea justiției în Republica Moldova

Wojciech Marchlewski
Veaceslav Ionita
Igor Munteanu
Domnica Lozinschi

Chişinău 2005

Cuprins

Introducere 3
1. Autonomia justiției 3
2. Analiza comparativă a sistemelor de finanțare a justiției în țările europene 4
2.1. Alocațiile pentru justiție în țările europene 4
2.2. Modele de elaborare a Bugetelor Justiției 7
2.3. Modelul polonez de finanțare a justiției 10
3. Analiza finanțării justiției în Moldova 12
3.1. Finanțarea justiției în raport cu PIB 12
3.2. Ponderea cheltuielilor pentru justiție în bugetul de stat 13
3.3. Evoluția cheltuielilor pentru organele de drept 15
4. Procesul elaborării bugetului justiției în Moldova 17
4.1. Mecanismele de finanțare a justiției 17
4.2. Finanțarea justiției sub aspect al articolelor de cheltuieli 19
Cheltuieli legate de retribuirea muncii 20
5. Recomandări pentru implementarea unui sistem independent de finanțare a justiției 20
Reglementarea finanțării justiției 21
Procesul elaborării bugetului justiției 21
6. Concluzii 23
7. Recomandări 23

Introducere

Centrul de Studii şi Politici Juridice, implementând Proiectul PNUD *Administrarea Eficientă a Justiției în Republica Moldova,* co-finanțat de Fundația Soros-Moldova, a decis să susțină studiile în domeniul administrării eficiente sistemului judiciar, inclusiv domeniul finanțării acestui sistem.

Prezentul studiu a fost elaborat de Dna Domnica Lozinschi, Direcția economico-financiară şi administrativă, Ministerul Justiției Republicii Moldova, Dnul Igor Munteanu şi Dnul Veaceslav Ioniță (IDIS Viitorul) şi Dnul Wojciech Marchlewski, consultant internațional, Polonia.

Studiul examinează câteva dintre cele mai reuşite modele de finanțare a justiției existente în lume, analizează aspectele instituționale şi financiare are mecanismului de finanțare şi oferă o serie de recomandări privind următoarele:

- ce volum de resurse financiare este necesar de alocat pentru a asigurarea buna funcționare a sistemului judiciar;
- care trebuie să fie salariul judecătorului;
- cine participă la procesul de elaborare a bugetului justiției;
- cum poate fi asigurată independența procesului de elaborare a bugetului justiției de factorii administrativi şi politici;
- cum sunt finanțate investițiile capitale în sistemul judiciar.

1. Autonomia justiției

Separate de administrația centrală, autoritățile judecătoreşti autonome reprezintă o caracteristică indispensabilă a statelor democratice. Rolul justiției independente este fundamentat de principiul separației puterilor în stat: legislativă, judecătorească şi executivă. Principiul separației puterilor reprezintă criteriul principal pentru interpretarea diverselor reglementări care stabilesc procedurile de funcționare ale justiției. În termeni organizatorici, separația puterilor este prevăzută explicit de Constituția țării cu scopul de a efectua o distincție clară între autoritățile statului, toate acestea având funcțiile lor specifice, îndeplinindu-şi sarcinile recunoscute de legislație şi exercitându-şi competențele lor normative.

Această separație a puterilor permite ca fiecare dintre acestea: legislativă, executivă şi judecătorească, să se bucure de propria sa legitimitate în procesul de exercitare a funcțiilor prevăzute de Constituție. Nici una dintre ele nu poate fi privită ca auxiliară sau dependentă de celelalte şi, ar trebui să reamintim în acest context, puterile statului sunt complementare între ele. Din acest punct de vedere, principiul separației puterilor are scopul de a preveni abuzurile de putere şi aglomerările de competențe în mâinile unei singure autorități ale statului. Totuşi, separația puterilor nu trebuie absolutizată. Şi asta pentru că, în realitate există întotdeauna un volum vast de influență, interferență şi cooperare între puterile statului, ceea ce are drept consecință constituirea unui sistem armonios de cooperare. De fapt, nici măcar nu am putea să ne imaginăm cu ar funcționa un sistem absolut separat unul de celalalt. Totuşi, competențele prescrise de legislație trebuie să fie clare, evitându-se dublările inutile, pentru că orice confuzii legislative ar putea distruge echilibrul puterilor în stat.

Co-existența funcțională a puterilor înseamnă că legislativul este puterea competentă de crearea şi dezvoltarea cadrului juridic de bază pentru funcționarea puterilor executive şi

judecătoreşti. Executivul asigură condiţiile tehnice şi organizatorice pentru funcţionarea legislativului şi justiției. O diferență fundamentală între justiție, pe de o parte, şi executiv şi legislativ, pe de altă parte, ține de faptul că prima dintre ele trebuie să rămână independentă indiferent de rezultatele electorale, câtă vreme executivul şi legislativul depind într-o mare măsură de sufragiul popular.
Independența instanțelor de judecată reprezintă piatra de căpătâi a sistemului judecătoresc într-un stat guvernat de lege, întrucât doar în aceste condiții putem asigura echilibrul puterilor în stat şi funcționarea fără excese a regimului de guvernare. Aspectul organizatoric al independenței este, din acest motiv, articulat prin autonomia şi procedurile care separă justiția de celelalte puteri în stat: legislativ şi executiv. Aspectul funcțional al independenței este concentrat pe separația făcută între mijlocul activităților instanțelor de judecată de scopul activităților celorlalte autorități.

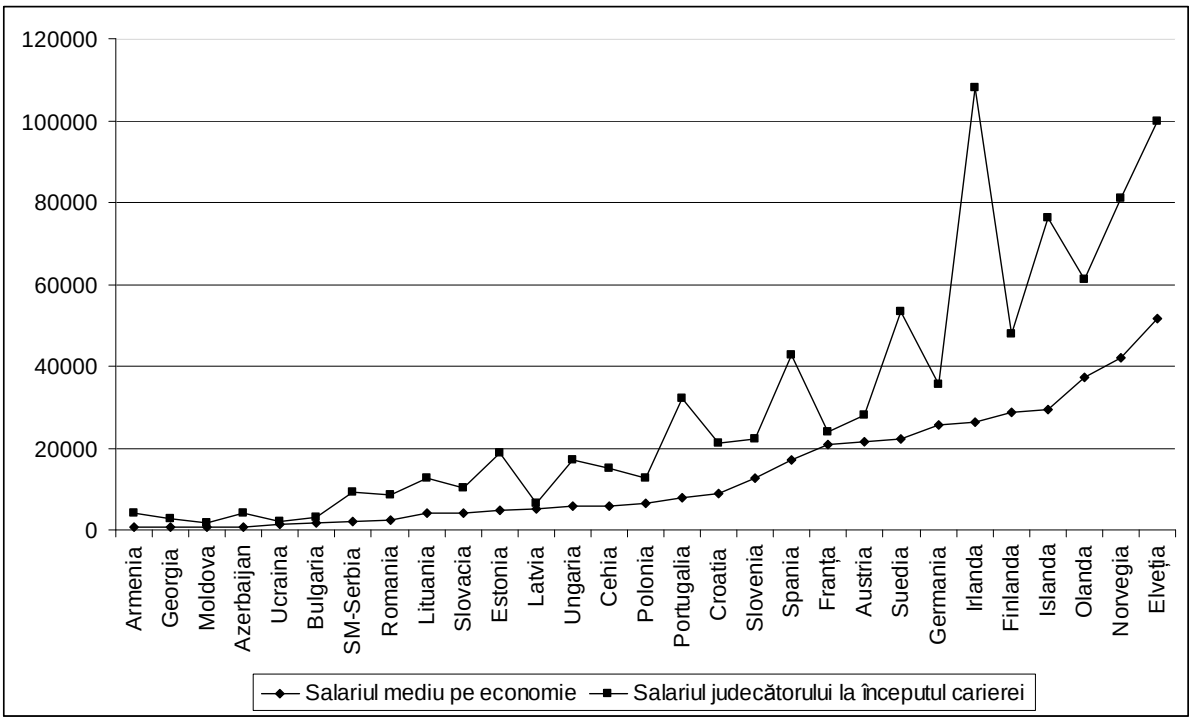
2. Analiza comparativă a sistemelor de finanțare a justiției în țările europene

2.1. Alocațiile pentru justiție în țările europene

Costurile legate de menținerea, întreținerea şi funcționarea instanțelor de drept comun în Europa variază de la 0.1% la circa 2% din totalul bugetelor pe ansamblu pe țară. Numeroase țări alocă circa 0.1% din bugetele lor anuale (Marea Britanie, Danemarca, Macedonia şi Irlanda), în timp ce alte țări confirmă costuri mai mari de la caz la caz (Georgia alocă apr. 0.3%, Turcia, Suedia şi Olanda - 0.5%, Moldova, Franța şi Italia - 0.6%, Estonia, Letonia şi Armenia - 0.7%, Bulgaria, Cehia, Ungaria, Germania şi Federația Rusă - 0.8%, Austria şi Elveția - 0.9%, Portugalia, Slovacia şi Lituania - 1%). Cele mai mari costuri bugetare pentru justiție sunt alocate în România, Slovenia, Polonia şi Norvegia – apr. 1.5% din bugetele anuale ale acestor state.

Salariul anual al judecătorilor variază de la 607 Euro în Armenia la 51.480 în Elveția. Republica Moldova cu 780 Euro pe an este printre ultimele țări din Europa.

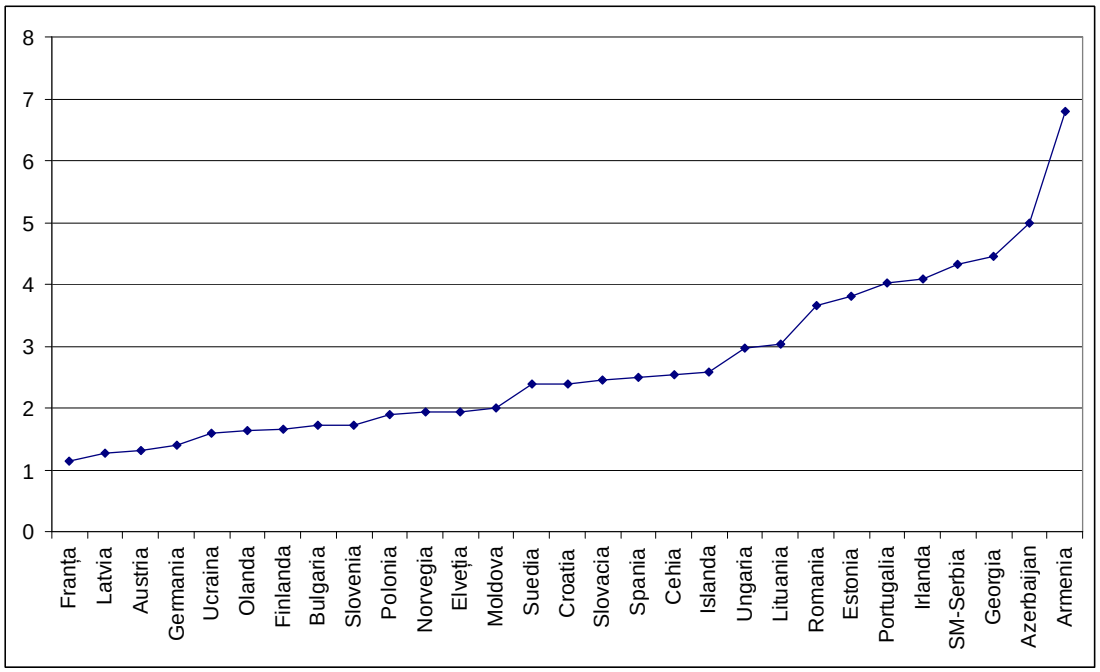
Figura 1. Salariul mediu pe economie şi salariul judecătorilor la începutul carierei (Euro)



Sursa: European Judicial Systems 2002, European Commission 2005

Raportul dintre salariul unui judecător la începutul carierei şi salariul mediu pe economie în majoritatea țărilor din Europa variază de la 1,5 la 3 salarii medii pe economie. Cea mai mică diferență este în Franța 1,13 ori, iar cea mai mare în Armenia 6,9 ori. Republica Moldova la acest capitol se află mai jos de mediu salariul judecătorilor fiind de 2 ori mai mare decât media pe economie.

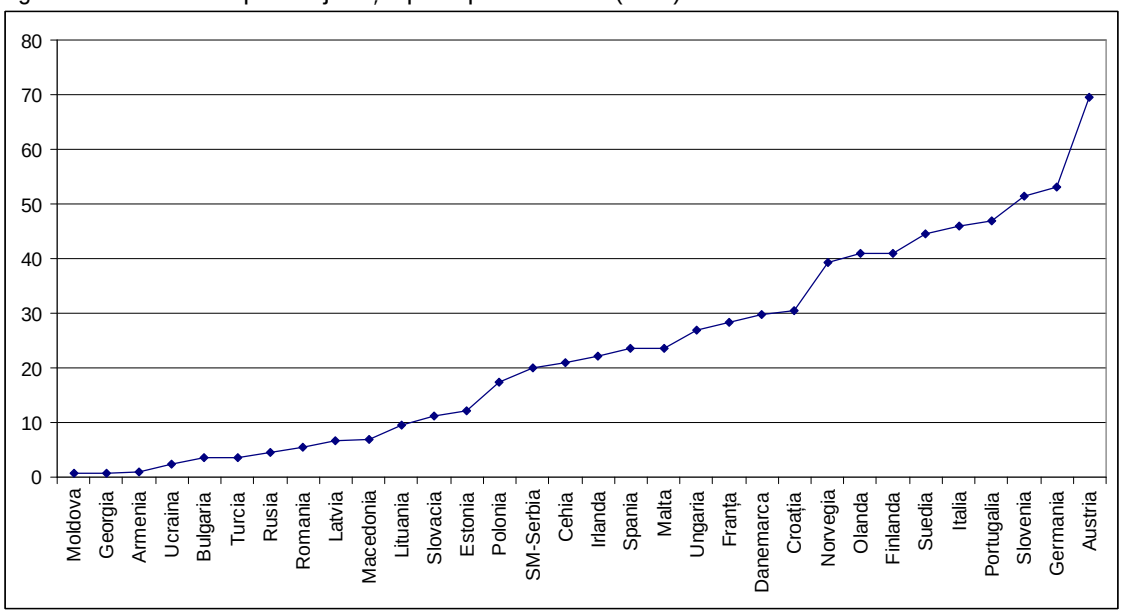
Figura 2. Raportul dintre salariul judecătorului la începutul carierei şi salariul mediu pe economie



Sursa: European Judicial Systems 2002, European Commission 2005

Dacă vom examina cheltuieli pe cap de locuitor, vom observa că aceste costuri sunt mai mari pentru cetățenii Elveției - 102 Euro, şi cele mai mici pentru cetățenii din Moldova - 0.8 Euro pe cap de locuitor. Din acelaşi grup de țări cu cel mai scăzut indicator de cheltuieli pe cap de locuitor pentru justiție face parte şi Georgia (0.83 Euro), Armenia (1.03 Euro) şi Ucraina (2.31 Euro).

Figura 3. Cheltuielile pentru justiție pe cap de locuitor (Euro)



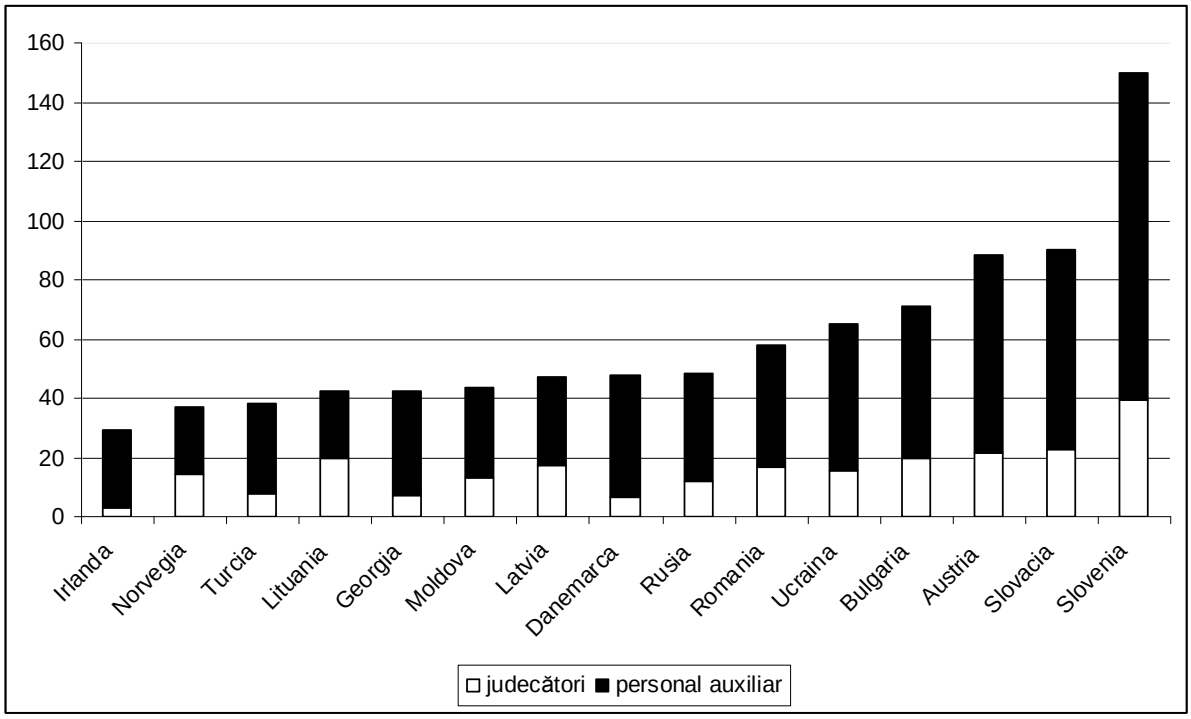
Sursa: European Judicial Systems 2002, European Commission 2005

Analizând cheltuielile pentru instanțele de judecată în comparație cu numărul judecătorilor şi de cauze pe care le examinează, vom observa că şi aceşti indicatori nu influențează cheltuielile bugetare în fiecare state aparte. În țările în care corpul judecătoresc este format din judecători profesionişti, numărul de cauze ce revin unui judecător variază între 0.24 în Rusia şi 56 în Irlanda. În Moldova, un judecător examinează în mediu 11 cauze pe an, ceea ce este comparabil cu Danemarca, unde fiecare judecător examinează circa 13 cazuri pe an.

Asemenea număr mare de cazuri pentru un judecător din Irlanda se explică prin faptul că fiecare judecător de asemenea este asistat de cel mai numeros personal administrativ – 8.65 unități. Surprinzător, în Rusia fiecare judecător este asistat de un personal mediu de 3.81 de unități. În Moldova, indicatorul mediu al personalului administrativ pentru un judecător este de 0.83 unități, iar în Danemarca acest indicator este de 0.11. Din punct de vedere economic, s-ar putea spune că un judecător danez este mai eficient decât unul din Moldova, astfel încât este asistat de un personal administrativ de şase ori mai mic.

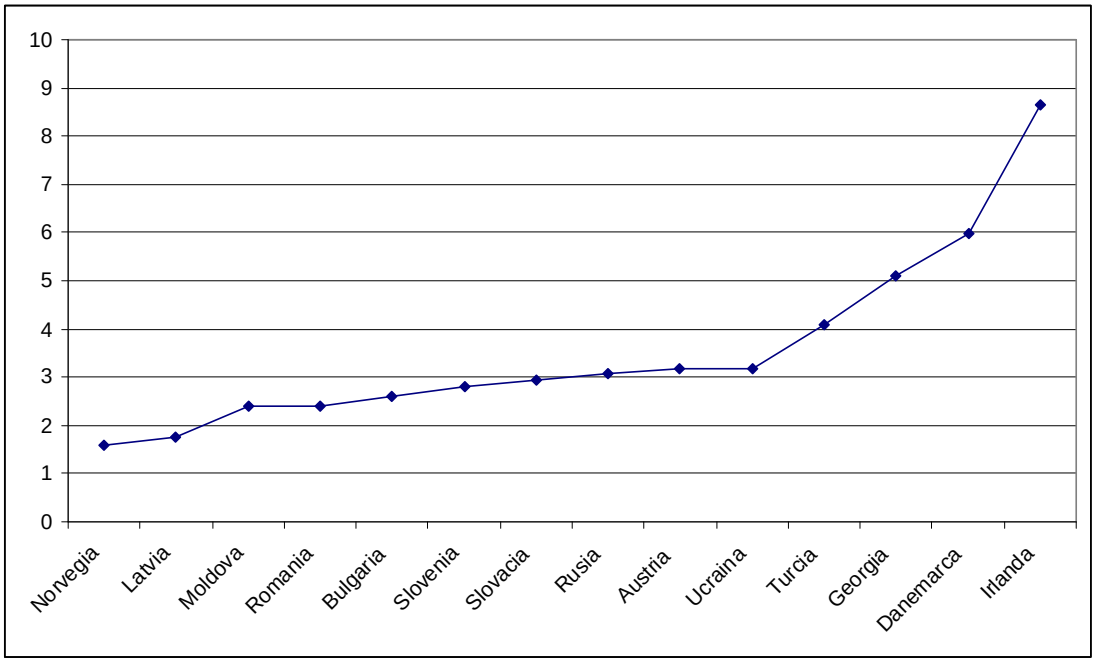
Dar, această concluzie ar fi totuşi pripită pentru că analiza minuțioasă demonstrează că nu există nici o dependență dintre cheltuielile instanțelor de judecată şi numărul de cauze ce revin unui judecător. Comparând cheltuielile instanțelor judecătoreşti cu numărul de cauze penale şi civile din instanțele de drept comun, putem enunța lipsa oricărei corelații dintre acestea. Prin urmare, cheltuielile statului pentru sistemul judiciar depind exclusiv de deciziile politice ale fiecărui stat.

Figura 4. Numărul judecătorilor şi personalului auxiliar la 100.000 locuitori*



Sursa: Calculele experților, Remarcă *, calculele sunt efectuate pentru țările unde corpul judecătoresc este format din judecători profesionişti.

Figura 5. Numărul de personal auxiliar la un judecător



Sursa: Calculele experților.

2.2. Modele de elaborare a bugetelor justiției

Fiecare țară şi-a dezvoltat propriul sistem de finanțare a justiției în urma evoluției istorice a statului, tradițiile de guvernare şi gradul de acceptare a schimbărilor. Din acest punct de vedere este foarte dificil de a face o analiză comparativă. De aceea la compararea sistemelor de finanțare a justiției ne vom axa pe trei probleme de bază:

1. Cine este responsabil de elaborarea bugetului justiției
2. Care este rolul Guvernului şi Parlamentului în procesul elaborării bugetului justiției
3. Care este rolul judecătoriilor în procesul elaborării Bugetului Justiției

După gradul de independență modelele de finanțare a justiției pot fi clasificate în următoarele grupe:

1. Independență totală. Instanțele judecătoreşti sunt unicele instituții responsabile de elaborarea bugetului justiției. Parlamentul doar aprobă bugetul elaborat.
2. Independență înaltă. Instanțele judecătoreşti negociază cu Parlamentul bugetul justiției. Instanțele de judecată sunt independente de factorul administrativ însă există un grad de dependență politică.
3. Independență redusă. Instanțele judecătoreşti negociază bugetul cu autoritățile administrative (Ministerul Justiției sau Guvernul). În acest model există un grad ridicat de dependență administrativă şi politică.
4. Lipsă de independență. Instanțele judecătoreşti sunt doar consultate în privința bugetului justiției, însă decizia finală este adoptată de autoritățile administrative. Justiția este dependentă total de autoritățile administrative şi de deciziile politice.

În majoritatea statelor europene, bugetul pentru justiție reprezintă o parte separată sau autonomă a bugetului consolidat de stat. Proiectul de buget este de regulă prezentat

Parlamentului de către Consiliul Judiciarului[1]. Proiectul este elaborat de către administratori sau de către preşedinții instanțelor de judecată, după care, acest proiect este discutat şi adoptat de Parlament.

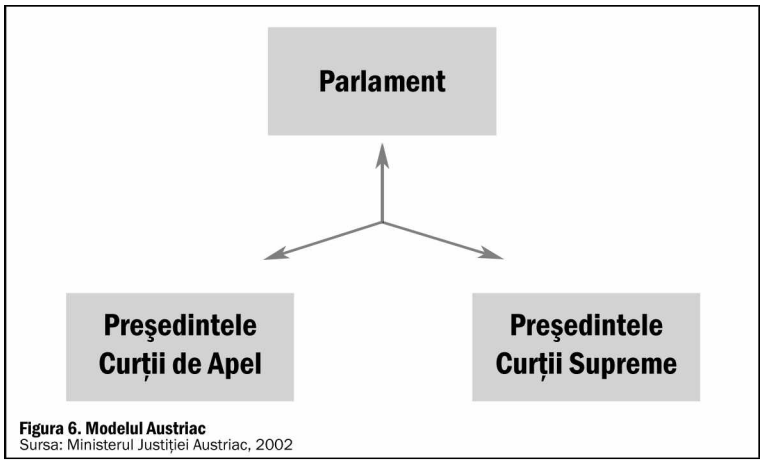


Figura 6. Modelul Austriac
Sursa: Ministerul Justiției Austriac, 2002

Această procedură de elaborare şi de aprobare a bugetelor instanțelor de judecată garantează independența puterii judecătoreşti. Asemenea mecanisme pot fi găsite în Danemarca, Suedia şi Austria.

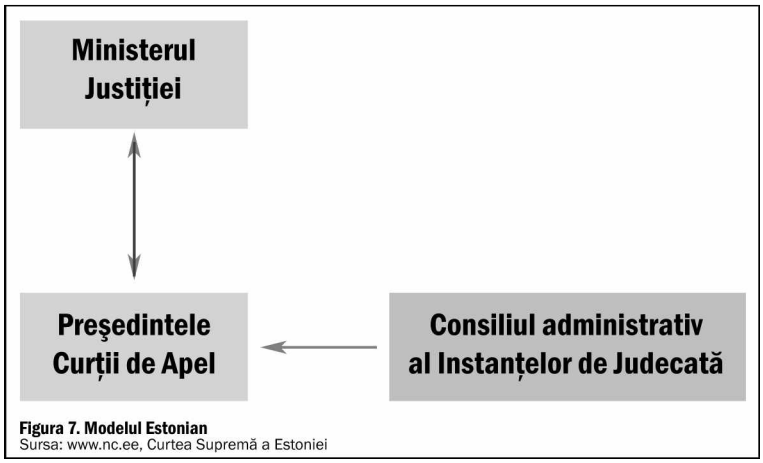


Figura 7. Modelul Estonian
Sursa: www.nc.ee, Curtea Supremă a Estoniei

În alte țări, bugetul este elaborat de către Ministerul Justiției. In aceste cazuri, bugetul elaborat de minister urmează a fi elaborat de Consiliul Judiciarului înainte ca acesta să fie prezentat Parlamentului. Un asemenea sistem există în Polonia, Estonia şi Slovacia.

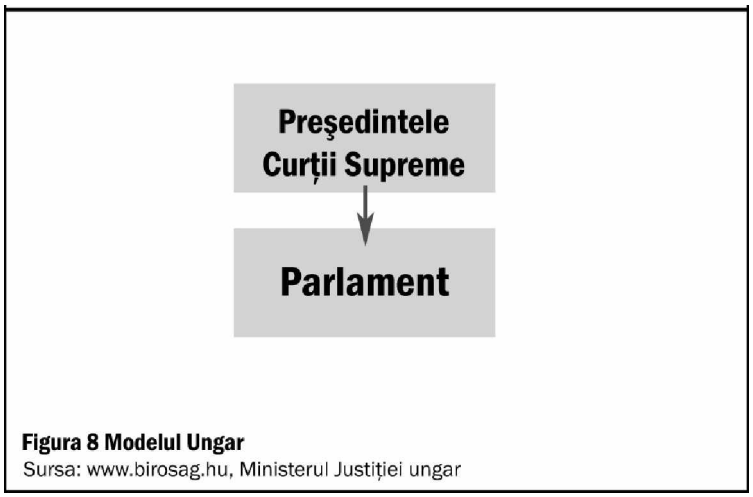


Figura 8 Modelul Ungar
Sursa: www.birosag.hu, Ministerul Justiției ungar

În Ungaria bugetul pentru finanțarea justiției este elaborat de Consiliul Național al Justiției. Până în 2002 Consiliul Național al Justiției coordona cheltuielile bugetare cu Guvernul. De regulă, Guvernul reducea în medie cu 40% suma solicitată. Ponderea cheltuielilor pentru justiție s-a redus de la 2,6% în 1999 la 1,96% în 2003. Din 2002, Consiliul Național al Justiției înaintează propunerea de buget direct Parlamentului, iar Guvernul a fost exclus din acest proces.

[1] Autoritate de auto-administrare şi reprezentare a sistemului judiciar. În unele state acest rol poate fi jucat de Consiliul Național al Judiciarului, Consiliul Magistraturii sau Consiliul Justiției.

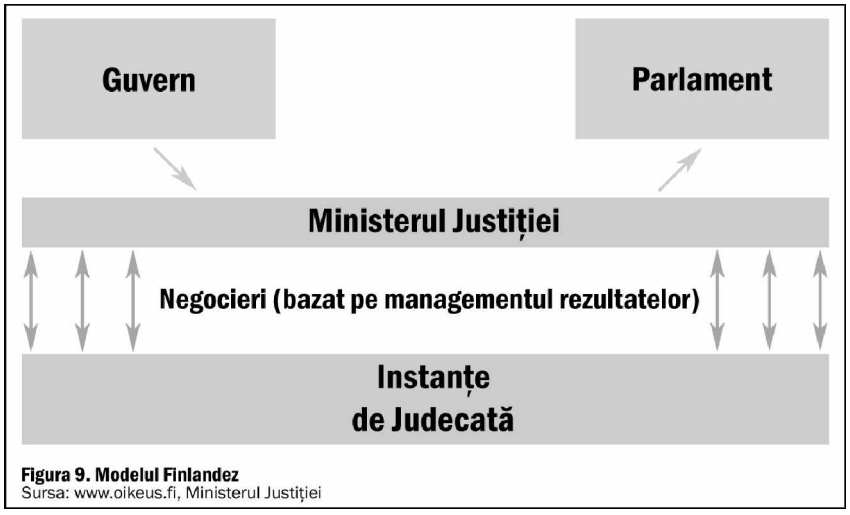


Figura 9. Modelul Finlandez
Sursa: www.oikeus.fi, Ministerul Justiției

În opinia noastră prezintă interes deosebit modelul finlandez. În Finlanda bugetul justiției este elaborat în funcție de indicatorii de performanță sau de rezultatele sistemului judiciar. Anume acest principiu stă la baza negocierii bugetelor instanțelor judecătoreşti cu Ministerul Justiției. Parlamentul aprobă bugetul elaborat de Ministerul Justiției împreună cu toate instanțele de judecată. Rolul Guvernului este numai de a oferi instrucțiuni tehnice privind elaborarea bugetului, neavând nici un drept de decizie privind volumul finanțării justiției.

Există şi alte soluții practice în cazurile în care bugetul este elaborat în comun de către Ministerul Justiției şi Ministerul Finanțelor. Bugetul instanțelor judecătoreşti elaborat de aceste instituții ulterior este prezentat Parlamentului. Ucraina oferă un exemplu în acest sens. Însă, procedurile şi metoda de elaborare a bugetului nu garantează pe deplin independența instanțelor de judecată.

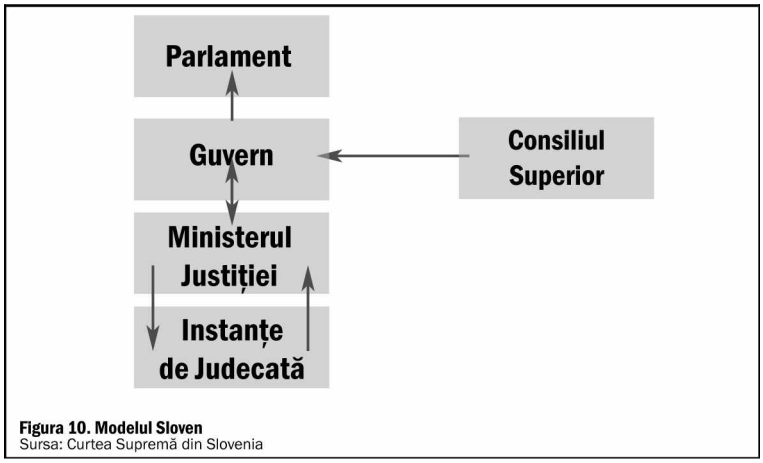


Figura 10. Modelul Sloven
Sursa: Curtea Supremă din Slovenia

Un model similar funcționează în Slovenia, unde Ministerul Justiției este responsabil de elaborarea bugetului justiției. Consiliul Superior al Magistraturii îşi poate doar exprima opinia privind bugetul justiției față de Guvern. Acest model menține subordonarea administrativă, instanțele de judecată fiind efectiv dependente de opțiunile Guvernului.

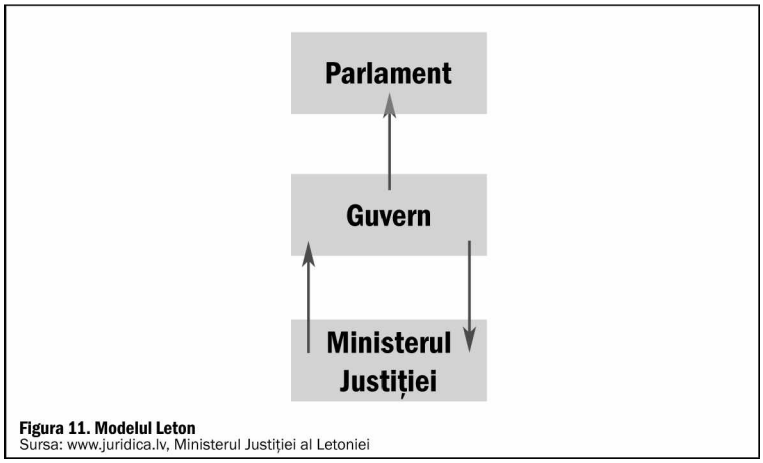


Figura 11. Modelul Leton
Sursa: www.juridica.lv, Ministerul Justiției al Letoniei

Un alt exemplu este modelul leton. Spre deosebire de modelul sloven, acesta exclude participarea Consiliului Superior din procesul bugetar. Instanțele de judecată au un rol mic la elaborarea bugetului justiției.

2.3. Modelul polonez de finanțare a justiției

În Polonia, bugetul justiției reprezintă o parte separată, autonomă a bugetului de stat. Sistemul judiciar beneficiază de o „autonomie bugetară" şi dispune de posibilitatea de a-şi elabora independent cheltuielile, fără control sau imixtiune din partea Ministerului Finanțelor. O diviziune separată pentru instanțele de judecată a fost creată în cadrul clasificării bugetare, iar deciziile privind aceasta sunt luate de Ministerul Justiției. La elaborarea bugetului instanțelor de judecată, ministerul trebuie să asigure funcționarea continuă şi nestingherită a instanțelor de judecată.

Rolul principal la elaborarea bugetului instanțelor de judecată aparține Ministerului Justiției. Rolul Ministerului Finanțelor este limitat doar la oferirea Ministerului Justiției a tuturor principiilor de clasificarea veniturilor şi a cheltuielilor şi la determinarea subiecților cu drept de administrare a acestora. Datorită influenței sale limitate asupra elaborării bugetelor instanțelor judecătoreşti, Ministerul Finanțelor poate doar să solicite Ministerului Justiției ca acesta să calculeze eficient cheltuielile, luând în considerație de exemplu anumiți indici macro-economici.

Preşedinții Curților de Apel sunt actorii cheie la elaborarea bugetelor, deoarece la intervenția acestora administratorii Curților Regionale împreună cu administratorii sau preşedinții Curților Districtuale elaborează planurile de finanțare a instituțiilor respective. Planurile ulterior servesc drept bază pentru elaborarea de către Ministerul Justiției a proiectului de buget al instanțelor de judecată. Însă, înainte de toate, Ministerul Justiției oferă administratorilor Curților de Apel principiile de planificare a veniturilor şi cheltuielilor. Aceştia, la rândul său, transmit aceste principii administratorilor Curților Regionale şi Districtuale din raza sa teritorială. Planurile de finanțare elaborate de fiecare instanță în parte (curți regionale sau districtuale) sunt prezentate preşedinților Curților de Apel şi ulterior Ministerului Justiției, unde sunt verificate să corespundă cu principiile inițiale. Consiliul Judiciarului de asemenea emite o opinie privind planurile de finanțare pentru fiecare instanță privind necesitatea şi utilizarea rațională a cheltuielilor.

După verificare, planurile de finanțare sunt întoarse preşedinților Curților de Apel pentru ca aceştia să aprobe versiunea revizuită a planurilor de cheltuieli. Aprobarea preşedinților Curților de Apel este oferită în urma consultărilor cu administratorii Curților Regionale şi Districtuale.

La completarea procedurii de elaborare a bugetului instanțelor de judecată, Ministerul Justiției prezintă bugetul împreună cu o notă de argumentare Consiliului de Stat al Judiciarului. Consiliul emite un aviz şi proiectul bugetului este transmis Ministerului Finanțelor spre a fi prezentat Cabinetului de Miniştri. După aprobarea sa de către Cabinetul de Miniştri, bugetul este prezentat Parlamentului

Următoarea etapă a procesului bugetar implică adoptarea proiectului legii bugetului de către Seim. Lucrul asupra proiectului legii bugetului este reglementat de Regulamentului Seimului şi Senatului. Adoptarea în primă lectură a proiectului legii bugetului are loc în şedința plenară a Seimului. Ulterior proiectul de lege al bugetului este examinat în Comisia Finanțelor Publice. Alte părți individuale ale bugetului sunt studiate de comisiile parlamentare relevante - comisia parlamentară responsabilă de bugetul instanțelor de judecată este Comisia Juridică şi pentru Drepturile Omului – care îşi prezintă poziția Comisiei Finanțelor Publice împreună cu opinii, moțiuni sau propuneri de modificare.

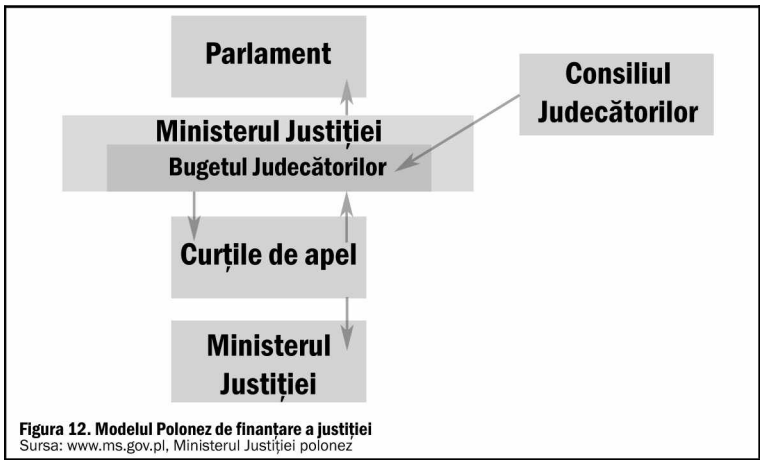


Figura 12. Modelul Polonez de finanțare a justiției
Sursa: www.ms.gov.pl, Ministerul Justiției polonez

Examinând proiectul bugetului de stat, comisiile parlamentare analizează şi evaluează mărimea veniturilor şi cheltuielilor publice. Comisiile au dreptul să propună modificări şi amendamente, dar numai dacă acestea respectă principiul de bază pentru adoptarea legii bugetului, stabilit de Constituția Poloniei, care stipulează imposibilitatea de a permite un deficit bugetar mai mare decât cel conținut în proiectul inițial al bugetului. Această înseamnă că orice schimbări pot fi introduse numai în cadrul veniturilor şi cheltuielilor generale estimate. După încheierea lucrului în comisii, Comisia Finanțelor Publice prezintă Seimului un raport privind proiectul legii bugetului. În baza raportului respectiv se votează proiectul de lege în a doua lectură.

Versiunea adoptată în a doua lectură poate fi retransmisă Comisiei Finanțelor Publice, care urmează să introducă cele mai proaspete amendamente şi să finalizeze proiectul de lege. Un nou raport asupra situației proiectului de lege va fi prezentat în cadrul unei şedințe plenare unde bugetul de stat urmează a fi votat în a treia lectură.

După adoptarea proiectului de lege a bugetului de către Seim, el va fi transmis către Senat care în următoarele 20 de zile din ziua transferului, va veni cu propriile amendamente. Amendamentele propuse de către Camera Superioară a Parlamentului (Senatul) sunt examinate de către Comisia Finanțelor Publice şi versiunea finală a legii este adoptată în cadrul unei şedințe plenare a Seimului. Mai apoi, conform articolului 224 al Constituției Republicii Polonia, Preşedintele Poloniei are la dispoziție 7 zile pentru a promulga legea bugetului şi a o transmite spre publicare. Bugetul actual pentru justiție în Polonia reprezintă circa 1,62% din bugetul de stat.

Tabelul 1. Exemple de bugete ale instanțelor de judecată poloneze - 2005

	buget 2004 (EUR)	buget 2005 (EUR)	cheltuieli curente (EUR)	investiții (EUR)
Instanțe de judecată	923236,75	1037702,75	967717,8	69985
15/01 Ministerul Justiției	9779,25	50078,5	45154,25	4924,25
15/02 – Curtea de apel din Warsaw	129242,25	149054	131020	18034
15/03 – Curtea de apel din Katowice	108149,75	114786,5	110746,5	4040
15/04 – Curtea de apel din Gdańsk	132293,5	114836,5	109333,5	5503
15/05 – Curtea de apel din Poznaniu	112259	74025,5	72213,25	1812,25
15/06 – Curtea de apel din Krakow	90831	101801,25	96009,25	5792
15/07 – Curtea de apel din Wrocław	99515	104768,5	99643,75	5124,75
15/08 – Curtea de apel din Łodz	75457	80144,25	76506,5	3637,75
15/09 – Curtea de apel din Rzeszowie	41642,5	44339,5	43425,25	914,25
15/10 – Curtea de apel din Białymstok	54271,5	64866	53236,75	11629,25
15/11 – Curtea de apel din Lublin	69796	79019,75	73772,75	5247
15/12 – Curtea de apel din Szczecin	x	59982,5	56656	3326,5

Sursa: www.mf.gov.pl, Ministerul Finanțelor Polonez

Cheltuielile pentru plata salariilor pentru circa 44,544 de personal angajat în cadrul instanțelor judecătoreşti de drept comun sunt planificate la nivelul de 618,928,250 Euro, care reprezintă circa 63.95% din costurile curente. Restul 341,289,500 Euro sunt utilizați pentru întreținerea curentă, din care 69,985,000 Euro (20.06% din cheltuielile curente) au fost alocate să acopere costurile procedurilor judiciare.

3. Analiza finanțării justiției în Moldova

De la declararea independenței şi până în prezent, Republica Moldova a trecut printr-o criză socio-economică profundă cu consecințe grave asupra dezvoltării societății. Până în 2001 PIB a înregistrat creşteri negative, ajungând la finele anului la 1/3 din valoarea anului 1991.

De asemenea pe parcursul acestei perioade ponderea cheltuielilor raportate la PIB a fost mult sub nivelul mediu european, fapt ce făcea imposibilă onorarea tuturor obligațiilor de către instituțiile publice din țară. Unica soluție pentru asigurarea minimului necesar de acoperire a cheltuielilor publice pe tot parcursul deceniului precedent, a fost contractarea de împrumuturi interne şi externe de către Guvern. Deficitul bugetar ajungea până la 20% din buget. În anul 1997 datoria publică internă şi externă a atins maximele sale şi a constituit 140% din PIB. Este important de a examina evoluția finanțării justiției în această perioadă.

Analiza cheltuielilor pentru înfăptuirea justiției va fi efectuată sub două aspecte:

1. În dinamică: cheltuielile pentru instanțele judecătoreşti raportate la PIB şi la bugetul de stat
2. Static: structura cheltuielilor pe articole de cheltuieli şi ponderea cheltuielilor pentru instanțele judecătoreşti în totalul cheltuielilor pentru justiție

Această analiză ne va permite să vedem unde este plasată justiția pe lista priorităților Guvernului, sub aspect de finanțare.

Raportarea cheltuielilor pentru justiție la PIB ne arată care sunt cheltuielile în comparație cu posibilitățile societății. Raportarea la bugetul de stat arată care sunt cheltuielile în comparație cu posibilitățile Guvernului.

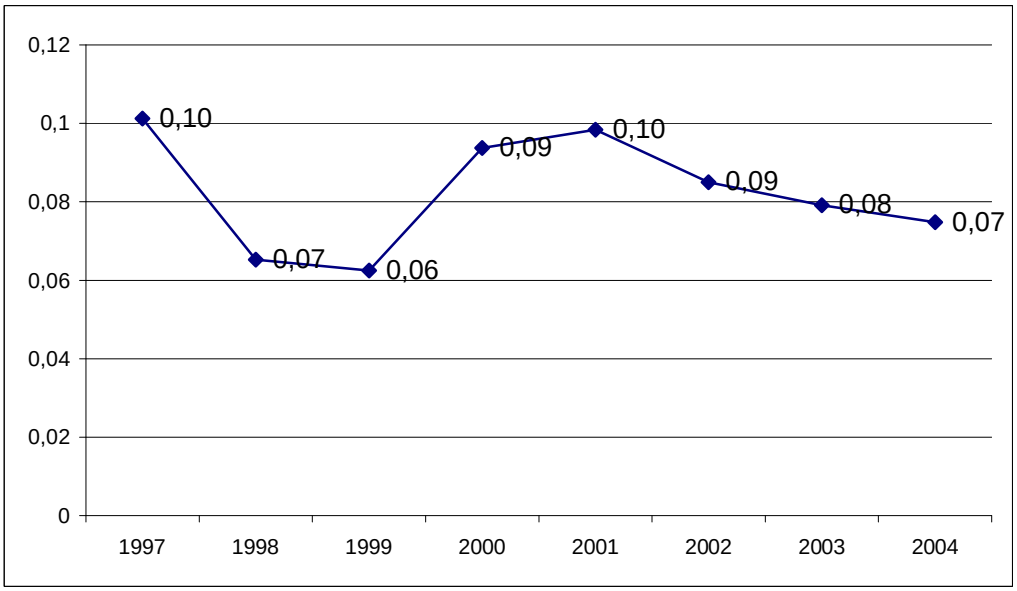
3.1. Finanțarea justiției în raport cu PIB

Analiza sub acest aspect este relevantă deoarece în Moldova spre deosebire de statele cu o situație socio-economică stabilă, ponderea bugetului de stat în PIB diferă de la an la an. Deoarece nu dispunem încă de un sistem economic şi fiscal stabil, structura bugetului de stat se modifică continuu, şi drept consecință cheltuielile publice raportate la PIB variază în fiecare an. Aceasta înseamnă că într-un an statul intervine mai mult în viața societății (în 1999 bugetul de stat a constituit 34% din PIB), iar în alți ani mai puțin (în 2003 bugetul de stat a constituit doar 16% din PIB[2]). Însă dacă rolul statului variază în funcțiile de posibilitățile sale şi dacă variază respectiv volumul cheltuielilor publice, atunci necesitățile de finanțare a justiției pentru asigurarea bunei funcționări a acesteia trebuie să fie independentă de orice oscilații de acest gen.

Finanțarea justiției trebuie să fie efectuată independent de posibilitățile actuale ale bugetului de stat, ceea ce înseamnă că trebuie păstrat intact volumul cheltuielilor pentru justiție raportate la PIB.

[2] În 2003 a fost un indicator atât de mic deoarece atunci pentru prima dată PIB a crescut semnificativ, datorită majorării considerabile a consumului. Drept consecință sursa de bază a bugetului de stat a fost TVA, însă până la acea dată 50% din TVA conform legii rămânea la dispoziția autorităților publice locale. Din 2004 statul a modificat legislația concentrând veniturile din TVA integral la bugetul de stat.

Figura 6. Ponderea cheltuielilor pentru justiție în PIB (%)



Sursa: Legea bugetului de stat pentru anii 1997-2004 şi calcule proprii.

Ponderea cheltuielilor pentru justiție în PIB pe parcursul anilor a variat de la 0,06% la 0,1%. Reducerea ponderii cheltuielilor pentru justiție în anii 1998-99 poate fi explicată de criza economică din Rusia, care a afectat grav economia Moldovei inclusiv încasările în bugetul de stat.

Începând cu 2000, PIB al Moldovei a început să înregistreze creşteri pozitive. Însă odată cu îmbunătățirea situației socio-economice şi majorarea încasărilor în bugetul de stat, treptat s-a redus ponderea cheltuielilor pentru justiție în PIB.

În condițiile unei sărăcii totale ale anilor '90, când PIB scădea continuu, cheltuielile pentru justiție erau considerate mai prioritare decât în prezent când înregistrăm o creştere la PIB.

În condițiile Moldovei când veniturile bugetare variază extrem de mult în comparație cu PIB, este oportun ca volumul cheltuielilor pentru justiție să fie calculat în funcție de PIB, deoarece necesitatea societății pentru serviciile juridice nu trebuie să fie afectate de posibilitatea sau respectiv imposibilitatea Guvernului de a le finanța.

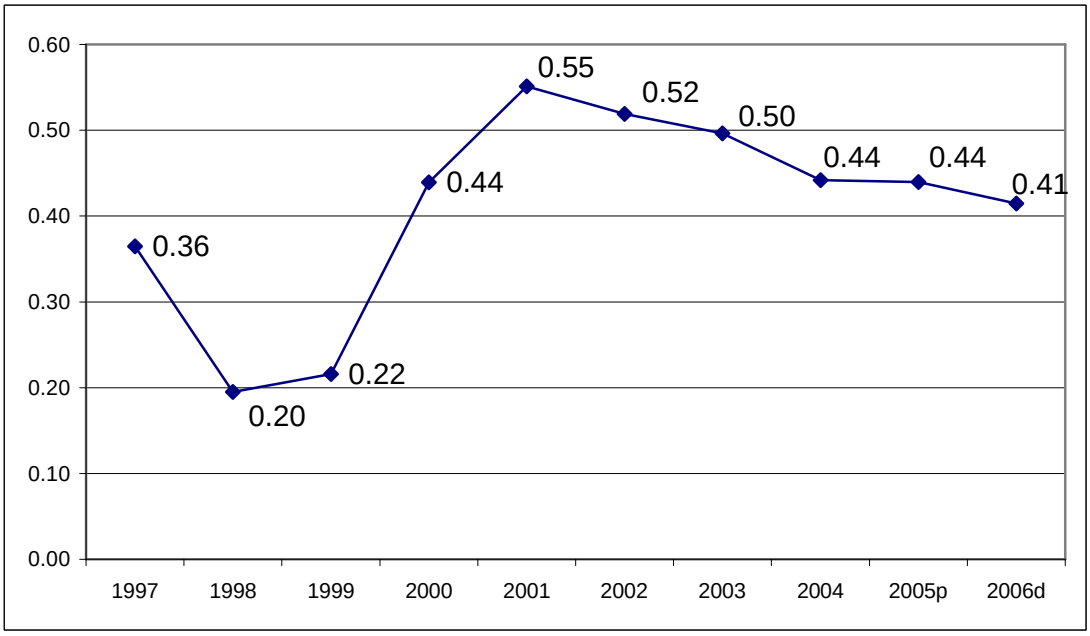
3.2. Ponderea cheltuielilor pentru justiție în bugetul de stat

Analiza cheltuielilor pentru justiție în comparație cu bugetul de stat indică disponibilitatea Guvernului de a finanța sistemul judiciar. Este vorba de *disponibilitatea* Guvernului deoarece după cum vom arăta în continuare, finanțarea justiției în Moldova este foarte mult afectată de factorul administrativ.

Guvernul, prin intermediul Ministerului Finanțelor, poate influența volumul resurselor financiare care vor fi alocate justiției.

Sună incredibil, însă un simplu funcționar din cadrul Ministerului Finanțelor decide care sunt necesitățile de finanțare a instanțelor de judecată

Figura 7. Cheltuielile pentru justiție raportate la bugetul de stat (%)



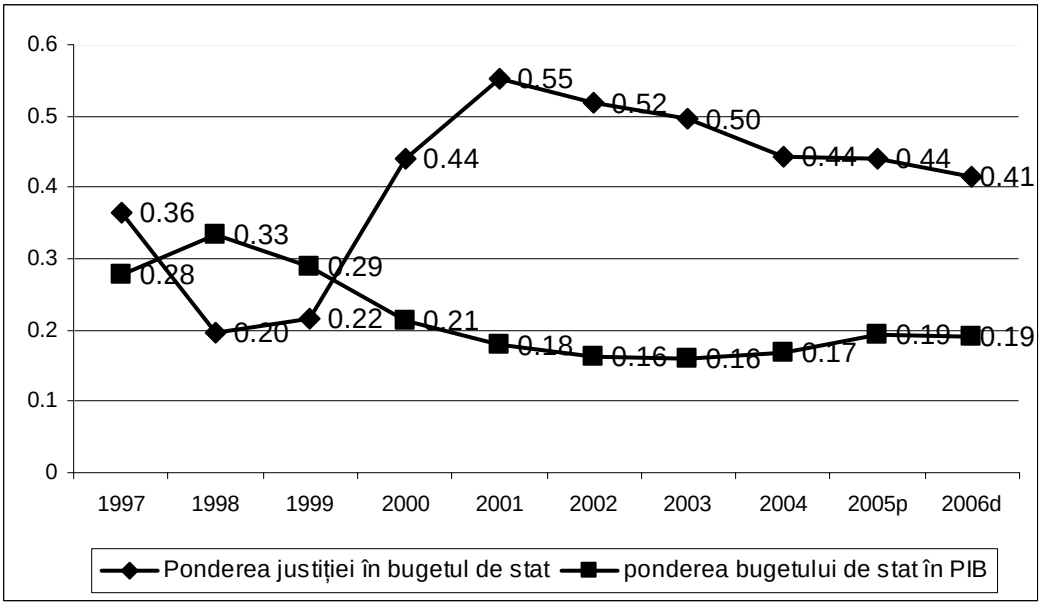
Sursă: Legea bugetului de stat 1997-2005, proiectul legii 2006 şi calcule proprii.

Ponderea cheltuielilor pentru justiție au variat de la 0,2% până la 0,55% din totalul cheltuielilor bugetului de stat. În procesul elaborării proiectului bugetului de stat, au loc un şir de negocieri între ministerele de resort şi Ministerul Finanțelor cu implicarea pe parcursul negocierilor a Parlamentului şi Guvernului. În urma acestor negocieri, în funcție de prioritățile politicii Guvernului, fiecare direcție de activitate primeşte finanțarea respectivă. Altfel spus, ponderea cheltuielilor pentru justiție indică indirect locul justiției pe lista priorităților Guvernului.

Începând cu 2002 ponderea cheltuielilor pentru instanțele de judecată în bugetul de stat sau redus cu 25%.

Este foarte interesant de urmărit cum variază cheltuielile pentru justiție în bugetul de stat în comparație cu variația cheltuielilor bugetului de stat față de PIB.

Figura 8. Corelația cheltuielilor pentru justiție cu cheltuielile bugetului de stat



Sursă: Legea bugetului de stat 1997-2005, proiectul legii 2006 şi calcule proprii.

Variația cheltuielilor bugetului de stat față de PIB arată implicarea statului în viața societății. Cu cât este mai mare acest indicator cu atât mai multe resurse ale societății sunt consumate de către stat şi respectiv cu atât mai mare este ponderea utilităților prestate de către stat în totalul utilităților de care beneficiază societatea.

Pare paradoxal, dar conform datelor din Figura 15, odată cu creşterea ponderii cheltuielilor publice în societate, scade disponibilitatea Guvernului de a finanța sistemul judiciar.

Începând cu anul 1999, în Moldova a început brusc să crească PIB şi în primii doi ani aproximativ acelaşi ritm de creştere îl asigura şi bugetul de stat. Ambii aceşti factori au contribuit la majorarea esențială atât nominală cât şi ca ponderea cheltuielilor pentru justiție (tabelul 2).

Tabelul 2. Cheltuielile pentru justiție în comparație cu indicatorii macroeconomici de bază

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004	2005p
PIB, mln lei	8917	9122,1	12321,6	16019,6	19051,5	22555,9	27618,9	31991,7	36830
Bugetul de Stat mln lei	2475	3050	3567	3418	3400,9	3693,9	4402,6	5416	7152
Sistemul Judiciar, mln lei	9,03	5,95	7,7	15,01	18,74	19,18	21,85	23,93	31,43
Ponderea justiției în bugetul de stat (%)	0,36	0,19	0,21	0,44	0,55	0,52	0,49	0,44	0,44
Ritmul de creştere nominală a PIB (%)	1	2,3	35,07	30,01	18,92	18,39	22,44	15,83	15,12
Ritmul de creştere a bugetului de stat (%)	1	23,23	16,95	- 4,18	- 0,5	8,6	19,18	23,02	32,05

Sursa: Legea bugetului de stat 1997-2005 şi calcule şi estimări proprii

De la 1 ianuarie 2005 Curțile de Apel dispun şi gestionează propriile sale bugete, acestea nefiind administrate de Ministerul Justiției. Prin urmare, Curțile de Apel au devenit executori secundari, iar Ministerul Finanțelor este executor primar.

Ritmul de creştere nominală a PIB a fost cu mult mai mare decât ritmul de creştere a bugetului de stat, care în 2000-2001 chiar a înregistrat un ritm negativ. Această situație a fost condiționată de trei factori majori: 1) criza economică din Rusia; 2) sistarea finanțării externe începând cu 2000, care reprezenta o sursă importantă pentru acoperirea deficitului bugetar; 3) sistemul fiscal imperfect, care nu permite acumularea adecvată a resurselor financiare în bugetul de stat în conformitate cu evoluția economiei naționale.

Capacitatea redusă a Guvernului de a colecta impozite, a diminuat posibilitatea guvernării de a furniza servicii societății.

3.3. Evoluția cheltuielilor pentru organele de drept

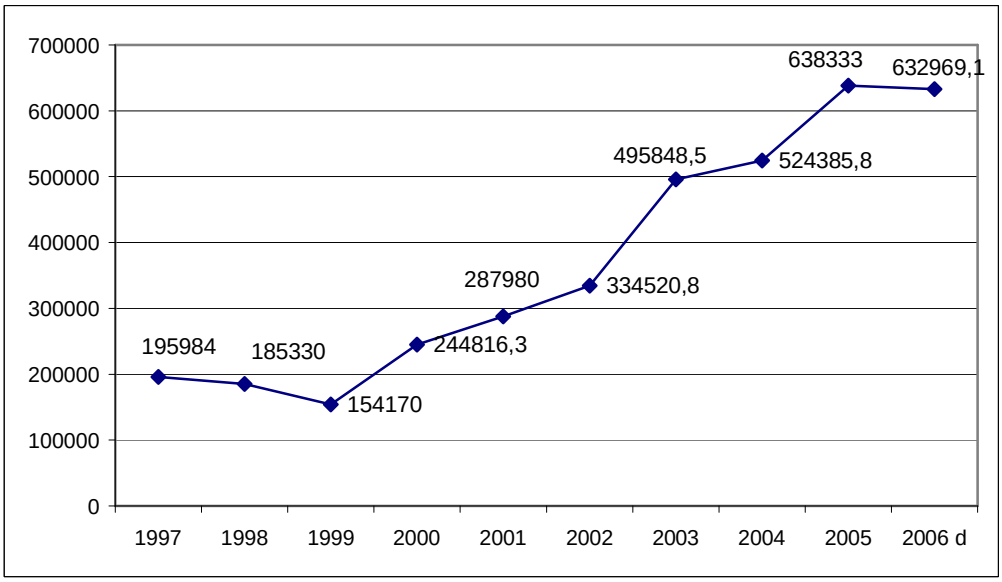
Cheltuielile bugetului de stat pentru organele de drept[3] pentru anul 2005 vor constitui 638,3 mln lei. După o scădere nesemnificativă pe parcursul anilor 1998-1999, cheltuielile pentru organele de drept au început să crească. Cele mai mari ritmuri de creştere au fost înregistrate în 2000 – 58,8% şi 2003 – 48,2%. Dacă în 2000 această creştere sa datorat restabilirii finanțării de după criza din 98 atunci în 2003 a fost înregistrată o creştere calitativă.

[3] Pentru analiză au fost utilizate datele privind bugetul Procuraturii, Ministerului Afacerilor Interne, Departamentului Instituțiilor Penitenciare.

Creşterea bruscă a cheltuielilor pentru organele de drept în 2003 a fost provocată de majorarea semnificativă a cheltuielilor pentru Procuratură (+90%), Penitenciare (+42,5%) şi organele afacerilor interne (+38%).

În 2003 pe fundalul unei creşteri masive a cheltuielilor pentru Procuratură, cheltuielile pentru instanțele judecătoreşti au rămas neschimbate.

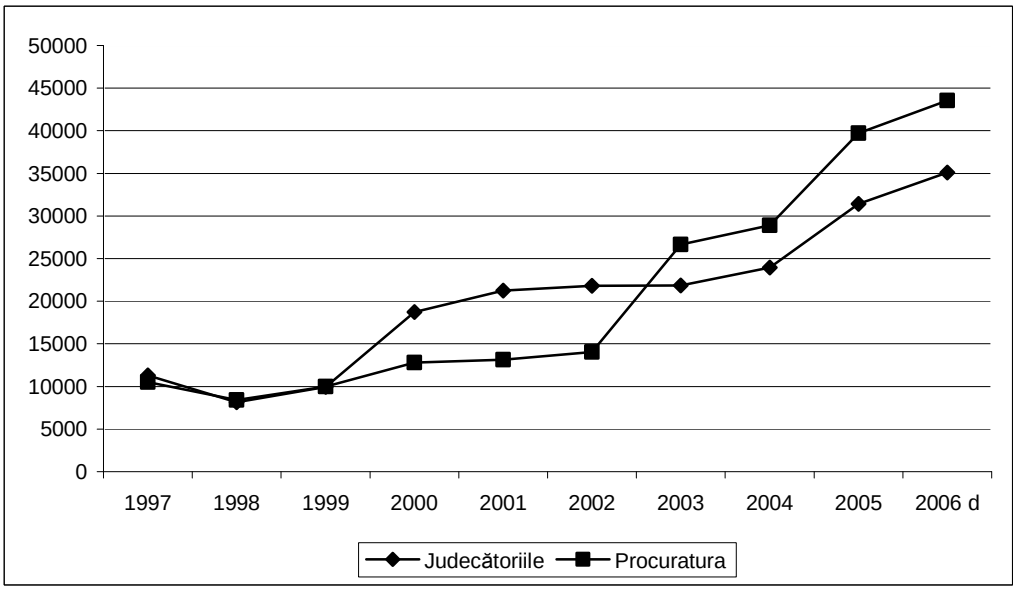
Figura 9. Evoluția cheltuielilor pentru organele de drept



Sursa: Bugetele de Stat 1997-2006.

Dacă până în 1999 cheltuielile pentru organele Procuraturii şi sistemul judiciar erau relativ egale şi au suportat aceleaşi reduceri şi ulterior majorări, atunci începând cu 2000 situația a început să se modifice cardinal. Astfel, până în 2002, sistemul judiciar a primit o finanțare mai bună comparativ cu Procuratura şi bugetul sistemului judiciar în 2001 a fost de 1,6 ori mai mare decât cel al Procuraturii. Însă în 2003 au crescut brusc cheltuielile pentru organele procuraturii, tendință care sa menținut şi în anii următori. În prezent, bugetul pentru sistemul judiciar este cu 20% mai mic decât cel pentru Procuratură.

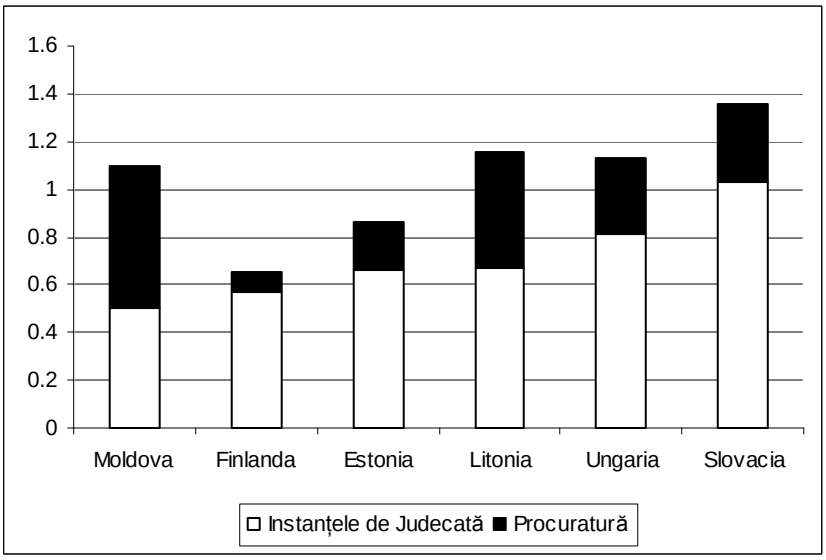
Figura 10. Evoluția cheltuielilor pentru Procuratură şi sistemul judiciar



Sursa: Bugetul de stat 1997-2006.

Analiza ponderii cheltuielilor pentru sistemul judiciar şi procuratură în bugetul de stat denotă faptul că Moldova are un loc aparte în Europa. Astfel bugetul pentru sistemul judiciar în toate țările europene este mai mare decât bugetul procuraturii. Această diferență variază de la 1,4 ori în Letonia până la 7,1 ori în Finlanda.

Figura 11. Analiza comparativă a bugetelor pentru instanțele de judecată şi Procuratură (2003)



Sursa: Calcule proprii.

Prioritățile guvernării în dezvoltarea justiției în Moldova se vede clar în proiectul bugetului de stat pentru 2006. Astfel din cele 8,98 milioane lei destinați pentru investiții capitale în justiție, 8,18 milioane revin organelor procuraturii.

4. Procesul elaborării bugetului justiției în Moldova

4.1. Mecanismele de finanțare a justiției

Finanțarea activităților pentru înfăptuirea justiției este efectuată conform principiilor generale de finanțare a instituțiilor publice stipulate în legea nr. 847/24.05.96 privind sistemul bugetar şi procesul bugetar.

Însă justiția nu este o instituție publică tipică. Mai mult, obiectivul de bază urmărit trebuie să fie asigurarea independenței sistemului judiciar, obiectiv care poate fi realizat doar în condițiile unei finanțări independente a justiției.

Acest principiu este stipulat şi în Constituția Republicii Moldova (adoptată la 29.07.94 *//Monitorul Oficial 1, 12.08.1994).* Articolul 121 prevede că resursele financiare ale instanțelor judecătoreşti sunt aprobate de Parlament şi sunt incluse în bugetul de stat. Din procesul elaborării bugetului instanțelor judecătoreşti este exclus atât Guvernul cât şi Ministerul Finanțelor.

Descrierea detaliată a procesului de elaborare a bugetului pentru înfăptuirea justiției este efectuată în legea nr. 514/06.07.95 privind organizarea judecătorească (*Monitorul Oficial 58/641, 19.10.1995*). Astfel, Articolul 22-23: Cheltuielile pentru înfăptuirea justiției, stipulează clar următoarele proceduri de elaborare a bugetului:

1. Consiliul Superior al Magistraturii calculează mijloacele necesare bunei funcționări a instanțelor judecătoreşti şi elaborează bugetului justiției. Conform Articolului 23 asigurarea materială este organizată prin intermediul Ministerului Justiției.
2. Bugetul pentru justiție este înaintat la Parlament pentru aprobare.

3. Dacă Parlamentul consideră că suma solicitată este prea mare, sau că bugetul de stat nu are resurse suficiente pentru acoperirea tuturor cheltuielilor de funcționare a justiției el solicită Consiliului Superior al Magistraturii să revizuiască bugetului justiției în vederea reducerii cheltuielilor. Parlamentul nu este în drept de a reduce cheltuielile pentru justiție.
4. Consiliul Superior al Magistraturii examinează solicitarea Parlamentului şi dacă consideră că este posibilă o revizuire a bugetului, efectuează modificările de rigoare.
5. Bugetul pentru justiție este introdus în bugetul de stat.

Legea nr. 947/19.07.96 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial 64/641, 03.10.1996*) prevede că Consiliul Superior al Magistraturii prezintă proiectul bugetului pentru justiție Guvernului pentru informare. Guvernul şi Ministerul Finanțelor vor ține cont de bugetul justiției la elaborarea bugetului de stat.

Acest mecanism care funcționează cu succes în toate țările democrate, asigură independența justiției atât de factorul politic cât şi administrativ.

Însă cu toate că avem un întreg cadru legal de finanțare independentă a justiției, lucru asigurat şi de Constituția Republicii Moldova, totuşi finanțarea sistemului judiciar este efectuată în conformitate cu legea nr. 847/24.05.96 privind sistemul bugetar şi procesul bugetar.

Finanțarea justiției conform prevederilor legii privind sistemul bugetar şi procesul bugetar este o eroare logică, deoarece această lege descrie mecanismul de elaborare a bugetului de stat de instituțiile care sunt în subordinea Guvernului. Pe când instanțele judecătoreşti sunt independente şi nu se află în subordinea Guvernului. Conform acestei legi pot fi calculate doar cheltuielile administrative ale Ministerului Justiției, şi alte instituții supuse Guvernului.

În conformitate cu legea privind sistemul bugetar şi procesul bugetar, în prezent finanțarea justiției are loc în următoarele etape:

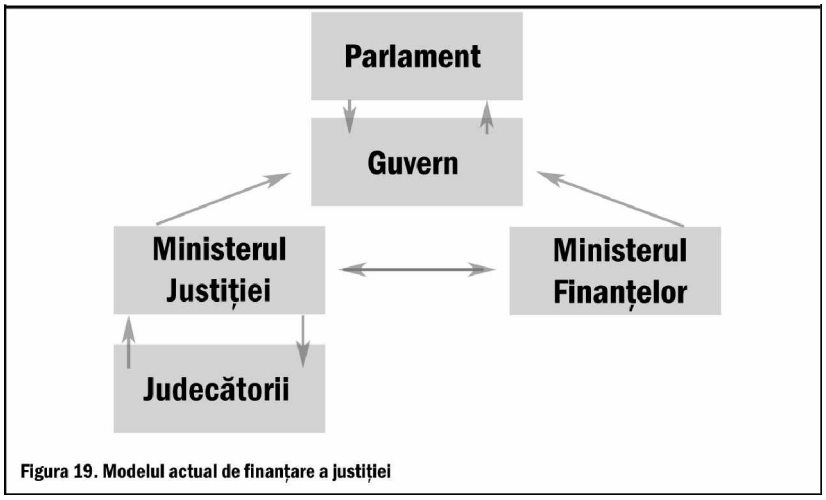


Figura 19. Modelul actual de finanțare a justiției

ETAPA 1. Ministerul Finanțelor elaborează estimări preliminare de venituri şi cheltuieli ale bugetului de stat. Toate aceste estimări sunt efectuate în baza prognozei indicatorilor macroeconomici şi sociali, elaborate de Ministrul Economiei şi a prognozei indicatorilor ce caracterizează politica monetar-creditară a statului elaborați de Banca Națională a Moldovei. Până la 01.01.2005 Ministerul Finanțelor era obligat prin lege ca toate estimările preliminare să le transmită tuturor instituțiilor publice. Însă în urma modificării Art.17 prin Legea nr.224-XV din 01.07.04, în vigoare 01.01.05 această obligație a fost exclusă.

ETAPA 2. Ministerul Finanțelor emite norme metodologice detaliate referitoare la elaborarea proiectului bugetului de stat. Iar în baza estimărilor sale fixează plafonul de cheltuieli pentru fiecare instituție publică. Plafonul de cheltuieli este fixat în conformitate cu posibilitățile bugetare şi viziunea Ministerului Finanțelor privind necesitățile de cheltuieli ale instituțiilor

publice. Astfel în 2001, Ministerul Finanţelor considera că pentru justiție este necesar de alocat 0,55% din bugetul de stat, iar pentru 2005 este suficient 0,44%. Pentru comparație cheltuielile pentru efectuarea justiției în Polonia constituie circa 2% din bugetul de stat sau de aproximativ 5 ori mai mult ca în Moldova. Este foarte greu de determinat care este raționamentul logic al ministerului. Unica explicație este că fiecare minister face lobby pentru instituțiile sale şi câştigă cei mai „convingători". Mai multe comentarii sunt în capitolul evoluția finanțării justiției.

ETAPA 3. Ministerul Justiției pe de o parte primeşte normele metodologice şi plafonul de cheltuieli, iar pe de altă parte are calculele proprii privind necesitățile reale ale instanțelor de judecată. Este evident că necesitățile calculate de Ministerul Justiției sunt mult mai mari decât plafonul admis de Ministerul Finanțelor.

ETAPA 4. Divergențele care apar între Ministerul Justiției şi Ministerul Finanțelor sunt soluționate în ultima instanță de Guvern. În practică Ministerul Justiției intervine pe lângă Guvern cu argumentările de rigoare în vederea majorării sumelor alocate pentru justiție.

ETAPA 5. Ministerul Justiției înaintează către Ministerul Finanțelor propunerea de buget pentru finanțarea justiției şi cheltuielile suplimentare. Bugetul justiției în mare măsură include cheltuielile pentru remunerarea muncii, parțial cheltuielile curente de întreținere a instanțelor de judecată şi sume nesemnificative pentru investiții capitale. Restul necesităților sunt înaintate sub formă de necesități suplimentare de finanțare. În cazul când bugetul de stat se supraexecută la capitolul venituri, atunci fiecare instituție publică primeşte o anumită sumă de bani pentru necesitățile suplimentare înaintate.

Drept concluzie de bază putem menționa că în procesul de elaborare a bugetului justiției, rolul de bază revine Ministerului Finanțelor. Ministerul Justiției doar efectuează partea tehnică a lucrurilor fără a avea dreptul de a interveni în procesul bugetar.

4.2. Finanțarea justiției sub aspect al articolelor de cheltuieli

După cum am observat din subcapitolul precedent finanțarea justiției eronat este efectuată conform principiilor de finanțare a instituțiilor publice subordonate Guvernului.

În asemenea caz trebuie să existe un cadru legal care ar reglementa relațiile şi conflictele care pot apărea în procesul de elaborare a bugetului justiției şi a bugetului de stat.

Este evident că conflictul de bază este condiționat de viziunile Ministerului Justiției privind necesitățile de finanțare a justiției şi viziunile Ministerului Finanțelor privind posibilitățile bugetului de stat.

În procesul de negocieri pot fi distinse 4 grupe mari de cheltuieli.

1. Cheltuieli legate de retribuirea muncii
2. Cheltuieli curente de întreținere a instanțelor judecătoreşti, care includ în sine plata mărfurilor şi serviciilor
3. Cheltuieli capitale, sau investiționale.
4. Cheltuieli pentru buna funcționare a sistemului judecătoresc

Din toate aceste 3 grupe de cheltuieli, doar cele legate de retribuirea muncii sunt reglementate destul de clar. Restul grupelor au o descrie vagă şi ambiguă, drept consecință, după cum vom vedea mai jos, permit interpretări şi decizii arbitrare din partea funcționarilor din Ministerul Finanțelor.

Cheltuieli legate de retribuirea muncii

Cheltuielile de remunerare a muncii sunt reglementate de legea nr. 544/20.07.95 cu privire la statutul judecătorului (*Monitorul Oficial 59-60/664, 26.10.1995*) şi de Hotărârea Parlamentului nr. 453/16.05.95 cu privire la salarizarea judecătorilor, colaboratorilor instanțelor judecătoreşti şi ai procuraturii (*Monitorul Oficial 35/400, 29.06.1995*).

Legea cu privire la statutul judecătorului în Articolul 28 *Salarizarea judecătorului*, prevede:

1. Suplimentele pentru gradul de calificare şi vechimea în muncă
2. Mărimea maximă a cuantumurilor sporurilor. Mărimea exactă este apropiată de Parlament.
3. Salariul funcției, care este în dependență de salariul funcției a Preşedintelui țării

Hotărârea Parlamentului nr. 453/16.05.95 stabileşte categoriile de salarizare în baza Rețelei tarifare unice a lucrătorilor sferei bugetare. Unicul lucru neclar este legătura judecătorilor cu sfera bugetară. Mai mult, în Hotărârea Parlamentului se face referință la Legea Salarizării, lege care nu există.

În conformitate cu legea şi hotărârea sus numită Ministerul Justiției calculează necesarul de resurse financiare pentru remunerarea muncii şi cheltuielilor legate de remunerarea muncii. La acest capitol de cheltuieli, Ministrul Finanțelor nu poate interveni deoarece există un cadru legal relativ fix.

Cheltuieli curente de întreținere a instanțelor judecătoreşti

Spre deosebire de cheltuielile legate de retribuirea muncii, cheltuielile de întreținere nu au o bază legală clară. Există legea nr. 514/06.07.95 privind organizarea judecătorească, care în Articolul 23 în linii generale reglementarea asigurării materiale a instanțelor judecătoreşti.

În realitate, asigurarea tehnico-materială este calculată ca diferența dintre plafonul stabilit de Ministerul Finanțelor şi necesarul de cheltuieli pentru retribuirea muncii.

Investițiile capitale

La capitolul investiții, situația este şi mai dificilă. În primul rând aceste cheltuieli practic nu sunt efectuate, iar în al doilea rând cadrul legal este absolut inadecvat.

Cheltuieli pentru buna funcționare a sistemului judecătoresc

În această grupă întră toate tipurile de cheltuieli efectuate pentru asigurarea bunei funcționări a procesului de exercitare a justiției. Ca exemplu pot servi: acoperirea cheltuielilor de transport a martorilor; cheltuielile legate de executarea sentinței (executorii judiciari); etc.

5. Recomandări pentru implementarea unui sistem independent de finanțare a justiției

Implementarea unui sistem independent de finanțare a justiție trebuie să fie bazat pe următoarele principii:

1. Consolidarea rolului instanțelor judecătoreşti în procesul elaborării bugetului justiției;
2. Procesul elaborării bugetului justiției trebuie să dispună de un cadru legal separat de cel prevăzut în legea procesului bugetar;
3. Parlamentul este instanța superioară în aprobarea bugetului justiției;
4. Cheltuielile pentru justiție trebuie să fie raportate la PIB şi nu bugetul de stat;
5. Bugetul justiției este format din: bugetul anual care include cheltuielile curente şi bugetul investițional;

6. Bugetul justiției trebuie să asigure independența justiției şi accesul tuturor la justiție;
7. Separarea instanțelor judecătoreşti de autoritățile administrative, prin înlăturarea Guvernului şi a Ministerului Finanțelor din procesul elaborării bugetului justiției;
8. Delimitarea competențelor şi funcțiilor în domeniul aprobării bugetului justiției între Parlament, Guvern şi Consiliul Superior al Magistraturii.

Sub aspect practic este necesar de determinat care autoritate şi în ce mod va fi implicată în procesul de elaborare a bugetului justiției; cum vor fi calculate cheltuielile pentru justiție şi care este responsabilitatea fiecărui actor în procesul de elaborare a bugetului justiției.

Pentru aceasta este necesar de răspuns cum trebuie să fie reglementat procesul de finanțare a justiției şi care trebuie să fie etapele de bază ale procesului de elaborare a bugetului justiției.

Reglementarea finanțării justiției

Actorii implicați în procesul elaborării bugetului pentru justiție:
1. Parlamentul aprobă legi care asigură funcționarea sistemului judecătoresc şi aprobă bugetul justiției;
2. Guvernul prin intermediul Ministerului Justiției organizează procesul şi asigură partea organizatorică în elaborarea bugetului justiției. Ministerul Justiției elaborează şi execută bugetul investițional al justiției.
3. Consiliul Superior al Magistraturii, formează bugetul anual al justiției în baza bugetelor instanțelor de judecată şi bugetului investițional şi îl prezintă Parlamentului.

Reglementarea şi elaborarea cheltuielilor pentru justiție:
1. Salariile judecătorilor sunt stabilite prin Lege sau Hotărâre de Parlament.
2. Cheltuielile curente sunt calculate de judecătoriile de circumscripție împreună cu Curțile de Apel în baza normelor metodologice elaborate de Ministerul Justiției.
3. Cheltuielile capitale sunt calculate anual şi introduse în bugetul justiției de către Ministerul Justiției în baza Strategiei Naționale a investițiilor capitale în justiție. Strategia Națională este elaborată de către Consiliul Superior al Magistraturii împreună cu Ministerul Justiției.
4. Cheltuielile pentru efectuarea justiției. Se calculează separat de către preşedinții instanțelor de judecată şi includ în cheltuielile necesare pentru buna desfăşurare a procesului (cheltuieli de transport pentru martori, transportarea reținuților, etc.). Calculele sunt efectuate în baza anilor precedenți şi sunt ajustate în caz de necesitate.

Statele de personal ale instanțelor judecătoreşti
1. Judecătorii. Numărul judecătorilor în fiecare instanță de judecată este aprobat prin lege sau hotărâre de Parlament în baza consultărilor cu Consiliul Superior al Magistraturii.
2. Personalul auxiliar. Numărul şi statele de personal auxiliar țin de competența preşedinților instanțelor de judecată. Personalul auxiliar va fi format în corespundere cu necesitățile instanțelor de judecată.

Procesul elaborării bugetului justiției

Elaborarea bugetului justiției trebuie să dispună de un cadru legal separat de cel al instituțiilor publice care sunt stipulate în legea procesului bugetar.

Procesul de elaborarea a bugetului justiției trebuie să asigure independența financiară a justiției şi să excludă factorul administrativ (Guvernul sau Ministerul Finanțelor) din acest proces.

Bugetul justiției este format din două bugete: bugetul curent şi bugetul investițional.

Bugetul curent include în sine 3 elemente de bază: cheltuielile legate de remunerarea muncii, cheltuielile curente de funcționare a instanțelor de judecată şi cheltuielile legate de desfăşurarea procesului judiciar (plata cheltuielilor de transport a martorilor, transportul persoanelor arestate, asistența juridică din oficiu, etc.).

Bugetul investițional anual este elaborat în baza Strategiei Naționale de investiții capitale în justiție.

Procesul elaborării bugetului justiției va parcurge următoarele etape:

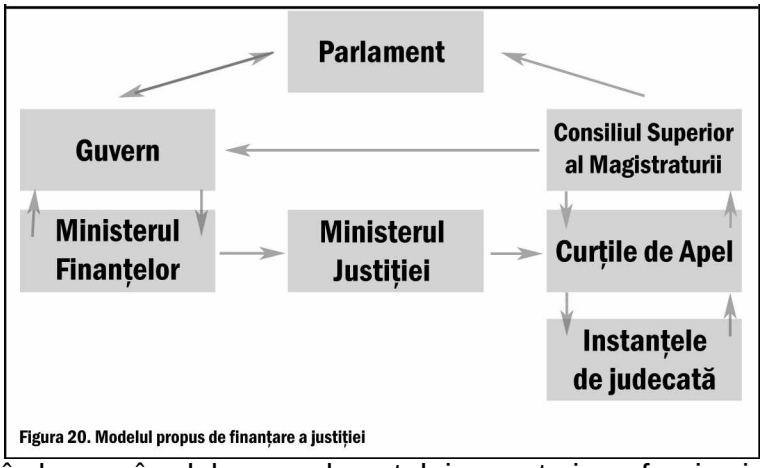


Figura 20. Modelul propus de finanțare a justiției

ETAPA 1. La solicitarea Consiliului Superior al Magistraturii, Ministerul Justiției împreună cu Ministerul Finanțelor elaborează norme metodologie de elaborare a bugetelor curente ale instanțelor de judecată. Implicarea Ministerului Finanțelor este necesar pentru ca bugetul curent al justiției să fie omogen cu bugetul de stat. Normele metodologice vor servi ca îndrumar în elaborarea bugetului curent şi vor furniza informației din legislație. Normele vor conține doar limite care sunt stipulate în lege (cum ar fi remunerarea muncii). Nici o autoritate administrativă nu are dreptul de a impune anumite plafonări în afară de cele stipulate în legi.

ETAPA 2. În baza normelor metodologice preşedinții de instanțe de judecată vor elabora bugetele acestora. La solicitarea Consiliului Superior al Magistraturii, Curțile de Apel vor coordona procesul de elaborare a bugetelor judecătoriilor de circumscripție care sunt în raza teritorială a acestora. Curțile de Apel sunt centru de resurse pentru preşedinții de judecătorii şi sunt responsabile de buna funcționare a procesului de elaborare a bugetului fiecărei judecătorii de circumscripție.

ETAPA 3. Consiliul Superior al Magistraturii colectează toate bugetele instanțelor de judecată grupate pe Curți de Apel. În baza tuturor bugetelor este elaborat bugetul curent al instanțelor de judecată.

ETAPA 4. Ministerul Justiției în baza Strategiei Naționale a Investiților Capitale în Justiție elaborează bugetul investițional anual.

ETAPA 5. Consiliul Superior al Magistraturii aprobă bugetul curent şi bugetul investițional al justiției şi în baza acestor bugete elaborează Bugetul anual al justiției.

ETAPA 6. Consiliul Superior al Magistraturii prezintă bugetul anual al justiției în Parlament şi negociază cu el acest buget.

ETAPA 7. Parlamentul în urma negocierilor aprobă bugetul anual al justiției. Bugetul anual al justiției este introdus în bugetul de stat.

ETAPA 8. Consiliul Superior al Magistraturii informează Guvernul privind bugetul anual al justiției. Guvernul la elaborarea bugetului de stat anual va ține cont de bugetul justiției.

ETAPA 9. Repartizarea lunară a cheltuielilor pentru instanțele judecătoreşti este efectuată de preşedinții instanțelor de judecată.

ETAPA 10. Rectificarea bugetului justiției este efectuată de către preşedinții de instanțe de judecată şi de către Ministerul Justiției. Preşedinții instanțelor de judecată rectifică bugetul curent al justiției, iar Ministerul Justiției bugetul investițional. Bugetele curente şi investiționale sunt prezentate Consiliului Superior al Magistraturii. CSM prezintă bugetul justiției rectificat spre aprobare Parlamentului.

6. Concluzii

1. Moldova este unica țară în Europa, unde cheltuielile pentru organele procuraturii sunt mai mari, decât cele pentru instanțele de judecată.
2. Cheltuielile pentru organele procuraturii din 2002 au crescut de 2 ori mai mult decât cele pentru instanțele de judecată.
3. Moldova are cele mai mici cheltuieli pentru justiție din Europa pe cap de locuitor.
4. Din toate țările Europei, salariul judecătorului corelat cu salariul mediu pe țară este cel mai dezavantajos în Moldova.
5. Ponderea cheltuielilor pentru justiție în bugetul de stat sa redus în ultimii 5 ani cu 25%. Pentru 2006 ele vor constitui 0,41% comparativ cu 0,55% în 2001.
6. În Moldova nu există nici aluzie la autonomia financiară a instanțelor de judecată. Un simplu funcționar din cadrul Ministerului Finanțelor, determină care vor fi cheltuielile pentru justiție.
7. Proiectul legii bugetului de stat pentru 2006, denotă accentele Guvernării în domeniul justiției. Astfel din cele 8,98 milioane lei destinate investițiilor capitale în justiție, 8,18 milioane lei revin organelor procuraturii.

7. Recomand**ă**ri

1. Cheltuielile pentru instanțele de judecată trebuie să constituie 1,5-2% din bugetul de stat, cea ce pentru anul 2006 corespunde cu 130-170 milioane lei (în proiectul legii bugetului de stat pentru justiție în 2006 sunt prevăzute 35,1 milioane lei).
2. Bugetul instanțelor de judecată trebuie să fie format din două bugete separate: bugetul curent şi bugetul investițional
3. Bugetul investițional este alcătuit în baza unei Strategii Naționale de Dezvoltare a Sistemului Judecătoresc
4. Salariul judecătorului la începutul cariere trebuie să fie egal cu 3 salarii medii pe țară, cea ce la ziua de azi constituie peste 4000 lei
5. Structura şi numărul personalului auxiliar în instanțele de judecată este de competența Preşedintelui instanței
6. În procesul de elaborare a Bugetului Judecătoriilor, Guvernul nu trebuie să participe nici sub o formă. Elaborarea bugetului de stat este în competența Guvernului în cea ce ține de cheltuielile instituțiilor publice subordonate Guvernului. Judecătoriile nu sunt instituții publice subordonate Guvernului.
7. Parlamentul are un rol consultativ în procesul de elaborare a bugetului justiției.
8. Cheltuielile suplimentare care asigură buna funcționare a procesului judecătoresc, sunt planificate conform cheltuielilor din anii precedenți, iar se execută conform necesităților