

# MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE – ARTĂ A GESTIONĂRII EFICIENTE A BANULUI PUBLIC

Doctor habilitat în economie, profesor universitar **Tatiana MANOLE**

Doctor habilitat în economie, profesor universitar **Alexandru STRATAN**

Institutul Național de Economie al AȘM

Se conduce bine de sus,  
dar se administrează bine de jos.

*Xavier Frère, Paris, 1986*

## PUBLIC FINANCES MANAGEMENT – ART OF EFFICIENT MANAGING OF PUBLIC FUNDS

**Summary.** This article presents the content of public finance management and its key element is decentralization, which is also considered as the path to Moldova's modernization. The aim of the decentralization is to provide qualitative public services. Decentralization is defined as a process of transfer of administrative and financial powers from the central government to the local government or private sector. It is also analyzed the implementation process of performance management of public finances in the Republic of Moldova. It is researched and identified the role of the intergovernmental state budget through the budget equalization transfers mechanism. In the Republic of Moldova the implementation of the budget based on program and performance contribute to the development and strengthening of public financial management.

**Keywords:** public finance management, the national public budget, decentralization, general transfers, budget based on program and performance.

**Rezumat.** În acest articol este definit conținutul managementului finanțelor publice, al cărui element cheie este descentralizarea, aceasta din urmă fiind și calea spre modernizarea Republicii Moldova. Descentralizarea este definită ca un proces de transfer de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat. Scopul ei esențial este oferirea de servicii publice de calitate.

Totodată, este analizată implementarea în Republica Moldova a managementului performant al finanțelor publice. Este cercetat procesul relațiilor interbugetare și identificat rolul bugetului de stat în echilibrarea bugetară prin mecanismul transferurilor. Punerea în practică a bugetului pe program și performanță contribuie la dezvoltarea și consolidarea managementului finanțelor publice.

**Cuvinte-cheie:** managementul finanțelor publice, buget public național, descentralizare, transferuri generale, buget pe bază de program și performanță.

## INTRODUCERE

Managementul finanțelor publice reprezintă un sistem de metode, principii, tehnici și instrumente privind încasarea și utilizarea resurselor financiare publice și gestionarea eficientă a banului public. Responsabilitatea pentru colectarea surselor financiare publice și distribuirea lor după prioritățile economico-sociale este o funcție importantă a managementului finanțelor publice. Realizarea acesteia depinde, în temei, de cadrul legislativ, dar și de factorul uman, oamenii fiind valorile care utilizează resursele și, în același timp, creează resurse. Problema centrală în managementul finanțelor publice constituie utilizarea eficientă a banilor publici, deoarece este știut că „este plăcut să cheltui banii altora”.

## I. ESENȚA DESCENTRALIZĂRII CA ELEMENT CHEIE AL MANAGEMENTULUI FINANTELOR PUBLICE

Managementul finanțelor publice este un domeniu important pentru dezvoltarea economică a țării, creând condiții de stabilizare la nivel macro- și micro-economic. Gestionarea eficientă a finanțelor publice contribuie la dezvoltarea societății, la creșterea calității vieții cetățenilor.

Managementul finanțelor publice include problemele ce se referă la procesul de descentralizare financiară și descentralizare fiscală, probleme de stringență actualitate pentru Republica Moldova. **Descentralizarea este calea spre modernizarea Republicii Moldova.**

Evoluțiile politice, economice și sociale din ultimii ani în țara noastră au pus în evidență necesitatea unei reforme profunde și reale în domeniul managementului finanțelor publice. În Programul de activitate al Guvernului pentru anii 2013–2020 este expres stipulat: „Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care structurile puternic ierarhizate sunt înlocuite cu structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile. Guvernul va asigura corelarea reformei administrației centrale cu cea a administrației locale și transferul de competențe către autoritățile publice locale, inclusiv în domeniul finanțelor publice. Descentralizarea puterii și abilitarea autorităților publice locale cu puteri reale vor avea o contribuție majoră și la dezvoltarea veritabilă a regiunilor, *desconcentrând și activitatea economică pe întreg teritoriul Republicii Moldova*”.

Scopul esențial al descentralizării este oferirea **serviciilor publice de mai bună calitate**, la un preț mai redus, concomitent cu modernizarea structurilor care furnizează serviciile respective. O descentralizare administrativă poate oferi aceste condiții. În Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006 (cu modificări și completări) [10] sunt stipulate **principiile descentralizării administrative**:

a) **principiul autonomiei locale**, care presupune garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice;

b) **principiul subsidiarității**, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;

c) **principiul echității**, care presupune garantarea unor condiții și oportunități egale tuturor autorităților publice locale pentru a-și atinge obiectivele în realizarea competențelor lor;

d) **principiul integrității competențelor**, care presupune că orice competență atribuită autorităților publice locale trebuie să fie deplină și exclusivă, exercitarea acesteia nu poate fi contestată sau limitată de o altă autoritate decât în cazurile prevăzute de lege;

e) **principiul corespunderii resurselor cu competențele**, care presupune corespunderea resurselor financiare și materiale alocate autorităților publice locale

cu volumul și natura competențelor ce le sunt atribuite pentru a asigura îndeplinirea eficientă a acestora;

f) **principiul solidarității financiare**, care presupune susținerea financiară de către stat a celor mai slab dezvoltate unități administrativ-teritoriale, în special prin aplicarea unor mecanisme de repartizare financiară echitabilă;

g) **principiul dialogului instituțional**, care presupune informarea și consultarea de către stat, în timp util, a autorităților publice locale, în procesul de planificare și de luare a deciziilor, prin structurile lor asociative, asupra oricăror chestiuni ce le privesc în mod direct ori sunt legate de procesul descentralizării administrative;

h) **principiul parteneriatului public-privat, public-public, public-civil**, care presupune garantarea unor posibilități reale de cooperare între guvern, autoritățile locale, sectorul privat și societatea civilă;

i) **principiul responsabilității autorităților administrației publice locale**, care presupune, în limitele competențelor ce le revin, obligativitatea realizării unor standarde minime de calitate stabilite de lege la prestarea serviciilor publice și de utilitate publică de care sunt responsabile.

Astfel, **descentralizarea poate fi definită ca un proces de transfer de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat.**

Descentralizarea *administrației publice se referă la procesul de creștere a autonomiei unităților administrativ-teritoriale, a colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității (soluționarea problemelor apărute... la cel mai apropiat nivel decizional al acestora)*, reducerii cheltuielilor curente (recurente), creșterii transparenței în relația cu cetățenii, creșterii calității și accesului la servicii publice.

Descentralizarea este, deci, un proces de transfer al autorității și al responsabilităților administrative de la administrația centrală la cea locală în domeniile planificării, luării deciziilor, responsabilității legale și managementului serviciilor publice.

## II. IMPLEMENTAREA UNUI MANAGEMENT PERFORMANT AL FINANȚELOR PUBLICE

Statele occidentale în perioada postbelică au fost în căutarea unui astfel de tip de buget care ar eficientiza cheltuielile publice. În Republica Moldova, prin Ordinul Ministerului Finanțelor, începând cu anul 2008, s-a purces la elaborarea tratată a bugetului de stat pe

bază de programe și performanță, urmând celelalte componente ale bugetului public național. Aceasta înseamnă că nu este suficient să cuantificăm volumul cheltuielilor bugetare, rezultatele obținute în urma cheltuirii banilor publici urmând să fie măsurate prin indicatori concreți de performanță.

Mai apoi, problema reformării managementului finanțelor publice a fost stipulată într-un șir de legi și documente strategice, cele mai recente fiind: Legea nr. 181 privind finanțele publice și responsabilități bugetar-fiscale din 25 iulie 2014 [2]; Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.20 [4] ș.a.

În baza acestor documente s-au adoptat decizii de implementare a unui management performant în învățământ. Astfel, prin HG nr. 868 din 08.10.2014 *Privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea* [11] s-a implementat noua metodologie de finanțare a învățământului prin care se îmbunătățesc serviciile în acest domeniu, iar școlile își largesc autonomia.

Un pas important în reformarea managementului finanțelor publice a fost trecerea la o nouă modalitate de elaborare a bugetelor locale pe bază de formulă. Esența acestei reforme constă în faptul că la baza stabilirii transferurilor de echilibrare (generale) nu stau cheltuielile medii per copil / elev, per angajat, per locuitor ca în modelul vechi, ci veniturile exprimate prin indicatorul capacității fiscale pe locuitor și a ponderii specifice a acestuia față de capacitatea fiscală la nivel național.

E de menționat faptul că indicatorul *capacitatea fiscală pe locuitor* aproximează situația economico-financiară a unei Unități Administrativ Teritoriale (UAT), iar indicatorii *populație și suprafață* aproximează nivelul de servicii publice la nivel local. Un

UAT cu o populație și / sau suprafață mai mare va primi transferuri cu destinație generală mai mari. Cercetările noastre au demonstrat această situație.

Transferurile generale (de echilibrare) se calculează pe baza formulei (mai detaliat vezi: *Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013 (MO al RM nr. 262-267/748 din 22.11.2013)*):

$$TE_i = FEB1 \times \left[ \left( PS_{CFL}^1 \times \frac{(P_e \times CFL_n - CFL_i)}{\sum_i (P_e \times CFL_n - CFL_i)} \right) + \left( PS_P^1 \times \frac{P_i}{P_n} \right) + \left( PS_S^1 \times \frac{S_i}{S_n} \right) \right]$$

### III. REZULTATELE IMPLEMENTĂRII NOII FORMULE DE ELABORARE A BUGETELOR LOCALE

Cercetarea s-a efectuat în baza câtorva unități administrativ-teritoriale din raionul Râșcani, care diferă după capacitatea fiscală pe locuitor ( $CFL_i$ ), după numărul populație ( $P_i$ ) și după mărimea suprafeței ( $S_i$ ). Toți acești indicatori sunt raportați la indicatorii corespunzători la nivel național. Luând în considerare fondul de compensare și capacitatea fiscală pe locuitor la nivel național ( $CFL_n$ ) prezentăm următorul tablou:

În urma analizei situației din localitățile cercetate putem constata că cele mai multe **transferuri cu destinație generală (TG)** la un locuitor revin în localitățile cu capacitate fiscală redusă și cu un număr mic de populație, iar cele mai puține **TG** sunt alocate în localitățile cu o capacitate fiscală apropiată sau mai mare de media națională. Sunt în câștig acele unități administrativ-teritoriale care au o bază fiscală mai mică decât cea națională. E de menționat însă că potrivit Legii nr. 267, art. IV: În primul și al doilea an de la intrarea în vigoare a prezentei legi, Guvernul se abilitează cu dreptul de a forma în componența bugetului de stat un **fond de compensare, în proporție de până la 1% din ve-**

Tabelul 1

Raportul dintre  $CFL_i$  și transferurile generale (de echilibrare) în unele localități din raionul Râșcani pentru anii bugetari 2015–2016

UAT	Primărie	Suprafața (km <sup>2</sup> )	Populație (locuitori)		CFL <sub>i</sub> (lei)		TE pentru UAT de nivel I (mii lei)		Estimat (mii lei)	
			2015	2016	2015	2016	2015	2016	2017	2018
Raionul Râșcani	Recea	49,20	3181	3096	198,1	192,1	432,3	<b>522,0</b>	514,2	565,0
	Malinovscoe	39,87	1185	1149	128,7	194,8	404,6	<b>387,2</b>	467,5	513,7
	Șumna	16,23	525	511	46,9	63,0	442,2	<b>483,3</b>	526,2	578,2
	Mihăileni	61,63	4300	4300	99,8	114,7	642,6	<b>717,3</b>	765,6	841,2
	Pociumbăuți	14,63	616	613	135,2	96,1	326,4	<b>442,8</b>	421,6	463,3
	Șaptebani	31,95	1562	1546	227,9	169,1	279,5	<b>298,6</b>	319,5	351,1

**Sursa:** Calculul transferurilor cu destinație generală de la bugetul de stat la bugetele UAT pentru anul 2015 și 2016 (cu excepția UTA Găgăuzia), Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova.

**Notă:** Pentru anul bugetar 2015:  $CFL_n = 259,7$  lei

Pentru anul bugetar 2016:  $CFL_n = 295,4$  lei

niturile bugetului de stat pentru acoperirea eventualelor discrepante (riscuri) legate de reformarea sistemului de raporturi interbugetare”. Pentru anul 2015 această proporție a constituit 0,7%, pentru anul bugetar 2016 el păstrându-se la același nivel.

Pentru anul bugetar 2016 situația rămâne, în temei, similară. Din datele tabelului analizat putem constata că în UAT **Recea** capacitatea fiscală pe locuitor (*CFL<sub>p</sub>*, lei) în 2016 este în scădere față de 2015 cu 6 lei pe locuitor, iar *transferurile generale au crescut* în această perioadă cu 89,7 mii lei. În UAT **Malinovscoe** capacitatea fiscală pe locuitor (*CFL<sub>p</sub>*, lei) în această perioadă a **crescut cu 66,1 lei pe locuitor**, iar **transferurile de echilibrare au înregistrat o scădere cu 17,4 mii lei**.

Dar sunt și cazuri când a crescut capacitatea fiscală pe locuitor și în același timp a crescut și volumul transferurilor. Astfel, de exemplu, în UAT **Mihăileni** capacitatea fiscală pe locuitor (*CFL<sub>p</sub>*, lei) a **crescut** în 2016 cu 14,9 lei față de anul 2015, **crescând totodată și transferurile generale (de echilibrare)** cu 74,7 mii lei.

Considerăm că această politică este corectă, deoarece respectă principiile subsidiarității, echității și solidarității, reieșind din numărul populației și al suprafeței localității concrete.

Potrivit *Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013* [4], calculul transferurilor cu destinație generală pentru echilibrarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, cu excepția bugetelor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi din componența unității teritoriale autonome cu statut juridic special, se face invers proporțional cu capacitatea fiscală pe locuitor numai pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi care au o capacitate fiscală pe locuitor mai mică decât pragul calculat pe baza capaci-

tății fiscale naționale medii pe locuitor, multiplicată cu un parametru supraunitar  $Pe = 1,3$ , și direct proporțional cu populația și suprafața unităților administrativ-teritoriale respective, conform formulei de mai sus.

Analizând raportul interbugetar care există între bugetul de stat și celelalte componente ale bugetului public național, ne dăm seama de efortul mare al bugetului de stat pentru echilibrare bugetară. Deficitul bugetar este o povară grea și ea cade, de obicei, pe umerii bugetului de stat.

În continuare propunem spre analiză și examinare structura bugetului public național pe componente: bugetul de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurile de asigurare obligatorii a asistenței medicale, atât la venituri cât și la cheltuieli, urmărind scopul de a evidenția rolul bugetului de stat în echilibrare bugetară.

Astfel, din informația expusă în tabelul 2 putem constata că pe parcursul anilor bugetari 2013–2015 executați și al celui aprobat (2016), precum și estimările pentru anii 2017 și 2018, cheltuielile bugetului public național depășesc veniturile, creând un deficit care, de fapt, este suportat de bugetul de stat.

În tabelul 3 prezentăm componentele bugetului public național la venituri și la cheltuieli pentru a demonstra aportul bugetului de stat prin transferuri la menținerea echilibrului celorlalte componente ale bugetului public național. În baza analizei componentelor BPN la *partea de venituri constatăm că bugetul de stat a acumulat pentru anul bugetar 2015 o sumă de 44 552,5 mil. lei. Din această sumă brută de venituri bugetul de stat a transferat celorlalte componente ale BPN 14 214,0 mil. lei*, însușind, *de facto*, ca venituri nete **30 338,5 mil. lei** ( $30\ 338,5 + 14\ 214,0 = 44\ 552,5$  mil. lei) admițându-și un **deficit de 3,5 %** din Produsul Intern Brut.

Tabelul 2

**Evoluția cadrului macro-bugetar al bugetului public național pe anii 2013-2018, mil. lei**

Indicatori	Executat		Aprobat	Aprobat	Estimat	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Venituri BPN	36 899,5	42 446,8	45 420,5	48 046,4	51 451,0	54 304,5
Ponderea în PIB (%)	36,7	38,0	38,4	37,1	36,4	35,2
Cheltuieli BPN	38 502,9	44 220,5	49 942,6	55 332,6	58 415,4	59 873,5
Ponderea în PIB (%)	38,3	39,6	42,2	42,8	41,3	38,8
Sold total BPN (deficit (-) /excedent (+))	- 1603,4	- 1773,7	- 4522,1	-7286,2	- 6964,4	- 5569,0
Ponderea în PIB a deficit.(%)	-1,6	-1,6	-3,8	-5,6	- 4,9	-3,6
Produsul Intern Brut	100510	111757	118300	129400	141300	154200

**Notă:** Indicatorii BPN la cheltuieli și deficit au fost recalculați pentru perioada 2013–2015 pentru a fi aduși în condiții comparabile cu indicatorii pentru perioada 2016–2018, care sunt prezentați în condițiile noii clasificării bugetare.

**Sursa:** CBTM, 2016–2018, p. 34

La parte de *cheltuieli*, pentru anul bugetar 2015, bugetul de stat a efectuat cheltuieli în sumă netă de **34 459,2 mil. lei**, admițându-și un *deficit de 3,5 %* din Produsul Intern Brut.

După cum a fost menționat mai sus, bugetul de stat a finanțat deficitele celorlalte componente ale BPN sub forma transferurilor generale (de echilibrare) în sumă de **14 214,0 mil. lei**. Aceste transferuri au însemnat pentru bugetele *UAT: 70, 41% din totalul veniturilor, pentru BASS – 32,54 % din totalul veniturilor și pentru FAOAM – 44,95 % din totalul veniturilor*.

În concluzie putem menționa efortul bugetului de stat prin efectuarea transferurilor generale (de echilibrare) pentru toate componentele BPN, dar, în special, pentru bugetele unităților administrativ-teritoriale, reformele cărora au ca obiectiv obținerea descentralizării administrative și a autonomiei financiare în scopul suplimentării veniturilor proprii (tabelul 4).

În urma analizei informației din tabelul 4 rezultă că ponderea transferurilor cu destinație generală din bugetul de stat către bugetul unităților administrativ-

teritoriale este în creștere, atingând în anul bugetar 2015 nivelul de peste 70% din totalul veniturilor UAT, constituind apogeul de creștere față de perioadele precedente. Sunt în creștere și transferurile în bugetul asigurărilor de stat (BASS), atingând nivelul de peste 30% din veniturile totale ale acestui buget în această perioadă (2015). Manifestă descreștere lentă transferurile în fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală, dar și ele dețin o pondere semnificativă de peste 40% din veniturile totale în anul bugetar 2015. Toate aceste rezultate obținute în urma analizei financiare a bugetului public național demonstrează că situația economico-socială a Republicii Moldova este dificilă.

Republica Moldova avansează pe calea integrării în Uniunea Europeană. Actualmente în țară se produc reforme masive în managementul finanțelor publice, obiectivul cărora este eficientizarea resurselor financiare. Reușita va depinde și de reforma managementului finanțelor publice la nivel local. Un pas decisiv în acest domeniu este trecerea la nivel local a elaborării bugetelor pe bază de program și performanță.

Tabelul 3

## Cadrul bugetar pe termen mediu pe anii 2015–2018, mil. lei

Specificație	Aprobat	Aprobat	Estimat		Aprobat	Aprobat	Estimat	
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
	Mil. lei				% în PIB			
Total venituri BPN	45420,6	48046,4	51451,0	54304,5	38,4	37,1	36,4	35,2
Bugetul de stat	30338,5	30813,8	32828,9	34109,6	25,6	23,8	23,2	22,1
Bugetele UAT	10657,7	11999,5	12547,9	13691,6	9,0	<b>9,3</b>	<b>8,9</b>	<b>8,9</b>
<i>Inclusiv transferuri</i>	7504,2	7864,1	8180,0	9052,1	6,3	6,1	5,8	5,9
<b>BASS</b>	<b>13478,3</b>	<b>14666,4</b>	<b>15876,6</b>	<b>17173,0</b>	<b>11,4</b>	<b>11,3</b>	<b>11,2</b>	<b>11,1</b>
<i>Inclusiv transferuri</i>	4390,3	4745,7	5092,4	5407,3	3,7	3,7	3,6	3,5
<b>FAOAM</b>	<b>5160,1</b>	<b>5623,1</b>	<b>6038,7</b>	<b>6486,6</b>	<b>4,4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>
<i>Inclusiv transferuri</i>	2319,5	2446,8	2568,8	2697,0	2,0	1,9	1,8	1,7
<b>Total cheltuieli BPN</b>	<b>49942,8</b>	<b>55332,6</b>	<b>58415,4</b>	<b>59873,5</b>	42,2	42,8	41,3	38,8
<b>Bugetul de stat</b>	<b>34459,2</b>	<b>38023,8</b>	<b>39753,2</b>	<b>39638,6</b>	<b>29,1</b>	<b>29,4</b>	<b>28,1</b>	<b>25,7</b>
<i>Inclusiv transferuri</i>	14214,0	15056,6	15841,2	17156,4	12,0	11,6	11,2	11,1
<b>Bugetele UAT</b>	<b>10871,0</b>	<b>12075,9</b>	<b>12588,1</b>	<b>13731,7</b>	<b>9,2</b>	<b>9,3</b>	<b>8,9</b>	<b>8,9</b>
<b>BASS</b>	<b>13566,5</b>	<b>14666,4</b>	<b>15876,6</b>	<b>17173,0</b>	<b>11,5</b>	11,3	11,2	11,1
FAOAM	5260,1	5623,1	6038,7	6486,6	4,4	4,3	4,3	4,2
Sold total (deficit (-)/ excedent (+))	-4522,2	-7286,2	-6964,4	-5569,0	-3,8	<b>-5,6</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,6</b>
<i>Bugetul de stat</i>	-4120,7	-7210,0	-6924,3	-5529,0	-3,5	-5,6	-4,9	-3,6
<i>Bugetul UAT</i>	-213,3	-76,4	-40,2	-40,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0
BASS	-88,2	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
FAOAM	-100,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
<b>PIB</b>					118300	129400	141300	154200

Sursa: CBTM, 2016–2018

Dinamica transferurilor din Bugetul de Stat în BUAT, BASS și FAOAM pe perioada anilor bugetari 2002–2018

Indicatori/ Anii	Transferuri în veniturile bugetelor unităților administrativ-teritoriale	Transferuri în veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat	Transferuri în veniturile fondurilor asigurărilor obligato- rii de asistență în medicină
2002	30,15%	18,44%	-
2003	28,96%	16,34%	84,49%
2004	31,05%	15,46%	66,64%
2005	41,26%	19,42%	65,53%
2006	44,70%	15,22%	64,24%
2007	46,21 %	15,35 %	58,68 %
2008	53,10 %	14,17 %	54,96 %
2009	57,52 %	25,96 %	50,60 %
2010	63,86 %	28,82 %	56,26 %
2011	50,57 %	27,87 %	54,03 %
2012	46,31%	27,01 %	53,58 %
2013	43,90 %	27,01 %	51,72 %
2014	62,62 %	30,40 %	47,44 %
2015 (aprob.)	70,4 %	32,6 %	45,0 %
2016 (estim.)	65,5 %	32,4 %	43,5 %
2017 (estim.)	65,2 %	32,1 %	42,5 %
2018 (estim.)	66,1 %	31,5 %	41,6 %

*Sursa:* Calculele autorilor în baza estimărilor prezentate în CBTM al Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova pe perioadele respective.

#### IV. BUGETAREA PE BAZĂ DE PROGRAM ȘI PERFORMANȚĂ (BBPP) – CALEA SPRE EFICIENTIZAREA RESURSELOR BUGETARE

După cum am menționat, țările dezvoltate au fost mereu în căutarea unui astfel de tip de buget care ar eficientiza resursele bugetare. Cele mai multe țări (SUA, Franța ș.a.) au implementat bugetarea pe bază de program și performanță. **Un buget pe bază de program și performanță este un plan financiar care asigură stabilirea misiunii administrației publice (centrale sau locale), a scopurilor și obiectivelor, precum și evaluarea periodică a performanței lor ca parte a procesului bugetar, formând legătura dintre intrările necesare pentru punerea în aplicare a planului strategic de dezvoltare a administrației publice și rezultatele anticipate.**

Un BBPP este o metodă de elaborare a bugetului care oferă posibilitatea de a identifica și urmări mijloacele bugetare, având în vedere rezultatele și performanțele. El permite îmbunătățirea considerabilă a performanței subdiviziunilor administrației publice (centrale și locale) și a organizațiilor, contribuind la creșterea eficienței bugetare și a impactului ei asupra vieții cetățenilor și, în special, a comunității.

BBPP are un șir de **avantaje:**

1. Oferă **o nouă calitate și un nivel ridicat de management.**
2. Condiționează **utilizarea mai eficientă a resurselor** de către administrațiile publice și organizațiile subordonate.
3. Este un instrument valoros pentru **crearea unei legături integrante între intrări și ieșiri.**
4. Asigură o **transparență mai mare a activităților** din proiect și executarea acestora.
5. Întocmirea bugetului de performanță construiește un **mecanism eficient de supraveghere.** Stabilirea și estimarea cheltuielilor pentru îndeplinirea fiecărei activități, **concentrarea asupra rezultatelor finale a acestora face supravegherea mai ușoară și mai eficientă.**
6. Conține date utile de evidență. El **se bazează pe costul unitar (de exemplu, costul pe copil/elev)** al serviciului furnizat.
7. Presupune **elaborarea unui plan bugetar multianual.**
8. Întocmirea bugetului de performanță permite luarea unor **decizii mai justificate și imparțiale** privind furnizarea de servicii.

9. Are **calitatea de a aprecia rezultatele** și nu doar de a cuantifica cheltuielile.

Totodată este de menționat că bugetul bazat pe programe și performanță are și limitări, ele fiind în principal tipice pentru toate tipurile de bugete. Astfel:

1. **BBPP nu rezolvă problema deficitului de fonduri**, deoarece nu are drept scop creșterea volumului de venituri; deși creșterea eficienței cheltuielilor bugetare poate genera unele economii de fonduri, acestea nu garantează durabilitate.

2. **BBPP nu poate elimina caracterul politic al procesului bugetar**. Bugetul este un document politic.

3. **BBPP nu poate reduce impactul grupurilor de interese**, ele au scopul de a obține beneficii pentru membrii lor.

4. **BBPP necesită existența unor informații complete** (cu privire la comunitate, planificare, stabilirea indicatorilor, crearea bazei de date și actualizarea lor etc.) Acestea **necesită o muncă intensă, cu deficit de timp pentru realizarea lor**.

5. **BBPP nu rezolvă problema lipsei unei legături directe între performanță și rezultatul final**. Dar esența acestei bugetări constă în stabilirea unor indicatori măsurabili de performanță. În practica internațională la evaluarea bugetului pe bază de performanță se utilizează **4 grupuri de indicatori**:

a) **Indicatorii de resurse** reflectă resursele (financiare, umane și materiale) utilizate pentru realizarea activităților vizând producerea mărfurilor și prestarea serviciilor. Aspectul consumurilor trebuie să includă toate costurile.

b) **Indicatorii de produs** caracterizează aspectul produsului și evaluează cantitatea produselor sau serviciilor, aferente atingerii obiectivelor, ce se realizează în procesul derulării programului. Acești indicatori oferă informație exactă despre mersul realizării programului pe întreaga perioadă.

c) **Indicatorii de eficiență** caracterizează aspectul eficienței, exprimă costul unitar al produsului și rezultatelor, precum și consumul de timp raportat la o unitate de produs și rezultat.

d) **Indicatorii de rezultat** caracterizează efectul sau calitatea programului. Indicatorii de rezultat descriu în ce măsură s-a reușit realizarea scopurilor și obiectivelor programului.

Implementarea în Republica Moldova a bugetelor locale pe bază de program și performanță la toate nivelele administrației publice (prioritate strategică pe termen mediu: 2014 – cuprindere integrală la nivel central; 2015 – punerea în practică a BBPP la UAT de nivelul doi; 2016 – implementarea BBPP la UAT de nivelul întâi) va contribui la dezvoltarea și consolidarea managementului finanțelor publice la nivel local, va

crea condiții reale pentru descentralizare financiară, sporind interesul autorităților locale pentru creșterea veniturilor proprii.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În urma cercetărilor efectuate putem **concluziona**:

1. În Republica Moldova se fac pași concreți și siguri în reformarea managementului finanțelor publice.

2. Reforma a scos în evidență unele dificultăți ce stau în fața autorităților centrale și locale privind managementul finanțelor publice și anume:

- deficit de resurse bugetare;
- baza economico-financiară slabă la nivel local;
- ineficiența utilizării resurselor financiare publice;
- efortul mare al bugetului de stat pentru echilibrarea componentelor bugetului public național (BUAT, BASS și FAOAM).

3. Se implementează cu succes noua metodologie de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

4. Se pune în aplicare cu succes noua metodologie de finanțare a învățământului pe bază de cost standard per elev, contribuind la îmbunătățirea calității serviciilor de educație.

5. Bugetarea pe bază de program și performanță (BBPP) va îmbunătăți eficiența cheltuirii banului public.

În scopul îmbunătățirii managementului finanțelor publice **propunem**:

1. Urgentarea reformei administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, deoarece fărâmițarea teritorială în localități mici cu bază economică foarte slabă împiedică dezvoltarea economică a țării, precum și dezvoltarea infrastructurii. Este nevoie de colaborare intercomunitară, interregională.

2. Dezvoltarea economiei rurale necesită crearea condițiilor avantajoase pentru investitorii autohtoni, în primul rând.

3. La nivel central suntem de acord cu decizia Guvernului Republicii Moldova de a reduce numărul de ministere și agenții, care sunt instituții cheltuitoare de bani publici.

4. Pentru reducerea efortului bugetului de stat prin efectuarea transferurilor, este oportun să se revină la defalcarea a 50% din TVA (acumulat în localitatea dată) în bugetele locale.

5. Pentru suplimentarea veniturilor proprii la nivel local taxele locale nu trebuie să fie plafonate: „de jos se administrează mai bine”.

6. Indicatorii de performanță urmează să fie completate cu un nou indicator – **calitatea serviciilor publice**, măsurat prin anchetarea populației din localitatea concretă.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Carta Europeană a Autonomiei locale, semnată la Strasbourg, 15 octombrie 1985. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului. [http://www.acor.ro/files/acor/rel\\_internat/CPLRE/carta\\_europeana\\_autoritati\\_locale.pdf](http://www.acor.ro/files/acor/rel_internat/CPLRE/carta_europeana_autoritati_locale.pdf)
2. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.08.2014, nr. 223-230.
3. Legea privind finanțele publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 19.12.2003, nr. 248-253.
4. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 22.11.2013, 262-267/748.
5. HG nr. 82 din 24.01.2006 Cu privire la elaborarea Cadrelor de cheltuieli pe termen mediu și a proiectului de buget. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 03.02.2006, nr. 21-24.
6. Acordul de Asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 02.07.2014 (<http://infoeuropa.md/legislatie/ratificarea-acordului-de-asociere-dintre-republica-moldova-si-ue/>)
7. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015 nr. 68 din 05.04.2012. Publicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.07.2012, nr. 143-148.
8. HG nr. 573 din 06.08.2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 09.08.2013, nr. 173-176.
9. HG nr. 573 din 06.08.2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020. În: Monitorul Oficial din 09.08.2013, nr. 173-176.
10. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006 (cu modificări și completări). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 02.03.2007, nr. 29-31.
11. HG nr. 868 din 08.10.2014 privind finanțarea în bază de cost standard per elev a instituțiilor de învățământ primar și secundar general din subordinea autorităților publice locale de nivelul al doilea. În: Monitorul Oficial din 24.10.2014, nr. 319-324. Data intrării în vigoare: 01.01.2015.



Eleonora Romanescu. *Casele albe și găini*, u.p. 70 × 80 cm, 1987