

ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE A MOLDOVEI

Cu titlu de manuscris
C.Z.U: 336.14 :354(478)(043)

HÎNCU VASILE

**FUNDAMENTELE EVALUĂRII
PERFORMANȚEI BUGETARE LA NIVELUL
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE**

Specialitatea 522.01. Finanțe

Autoreferatul tezei de doctor în științe economice

CHIȘINĂU, 2016

Teza a fost elaborată în cadrul catedrei „Finanțe și Asigurări” a
Academiei de Studii Economice a Moldovei

Conducător științific:

CIUBOTARU Maria, doctor habilitat în economie, conferențiar universitar

Referenți oficiali:

ULIAN Galina, doctor habilitat în economie, profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova

TIMUȘ Angela, doctor în economie, conferențiar universitar, Institutul Național de Cercetări Economice

Componența Consiliului Științific Specializat:

COBZARI Ludmila, doctor habilitat în economie, profesor universitar, președinte

BOTNARI Nadejda, doctor în economie, conferențiar universitar, secretar științific

BUGAIAN Larisa, doctor habilitat în economie, profesor universitar

SECRIERU Angela, doctor habilitat în economie, profesor universitar

DRAGOMIR Liliana, doctor în economie, conferențiar universitar

Susținerea tezei va avea loc la 21 iunie 2016, ora 14.00 în ședința Consiliului Științific Specializat D 32.522.01 – 05 din cadrul Academiei de Studii Economice a Moldovei, pe adresa: MD-2005, mun. Chișinău, str. Bănulescu-Bodoni 59, blocul „B”, biroul 104.

Teza de doctor și autoreferatul pot fi consultate la Biblioteca Științifică a Academiei de Studii Economice a Moldovei și pe pagina web a C.N.A.A. (www.cnaa.md).

Autoreferatul a fost expediat la 20 mai 2016.

**Secretar științific
al Consiliului Științific Specializat:**

Botnari Nadejda, doctor în economie,
conferențiar universitar



Conducător științific:

Ciubotaru Maria, doctor habilitat în economie,
conferențiar universitar



Autor:

HÎNCU Vasile



© HÎNCU Vasile, 2016

REPERE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

Actualitatea temei de cercetare. În majoritatea statelor lumii elaborarea și implementarea mecanismelor de modernizare a managementului finanțelor publice (MFP) au devenit o necesitate în procesul de eficientizare a utilizării resurselor bugetare. În ultimii ani, Republica Moldova (R.M.) a inițiat implementarea unui program ambițios de reformare a MFP prin modernizarea instituțiilor bugetare și ajustarea cadrului legislativ la cerințele și standardele Uniunii Europene (UE). Sistemul reformat al MFP asigură integrarea deciziilor bugetare cu performanțele în sectorul public, efectuarea unor mai bune controale a utilizării fondurilor primite de autoritățile publice, monitorizarea utilizării acestor fonduri, măsurarea performanțelor implementării programelor bugetare și a responsabilității guvernamentale pentru implementarea programelor performante. Necătfînd la multiplele transformări în domeniu, sistemul MFP din R.M. încă nu asigură o eficientă și eficacitate scontată în utilizarea resurselor financiare publice, practica demonstrează că încă nu toate componentele acestuia în totalmente corespund standardelor internaționale și europene, că capacitățile administrației publice centrale (APC) încă nu sunt suficient de consolidate pentru a aplica noile metode de bugetare. În acest context, tema de cercetare este de o actualitate și importanță majoră deoarece este orientată spre îmbunătățirea performanței bugetare și asigurarea unui grad suficient de conformare la principiile europene a componentelor constituente ale sistemului autohton al MFP la nivelul APC.

Descrierea situației în domeniul de cercetare și identificarea problemelor de cercetare. Resursele financiare publice limitate au condus la necesitatea abordării realiste a problemelor privind dimensionarea rezultatelor în dependență de alocările bugetare, la modernizarea modelelor de bugetare. În condițiile cînd activitățile guvernamentale erau considerate ineficiente, organizațiile internaționale și cercetătorii au manifestat un interes sporit față de eficiența, eficacitatea și performanța utilizării resurselor bugetare. Baza teoretică și metodologică a tezei de doctor o constituie conceptele contemporane privind noul management public, MFP, eficiența și eficacitatea în sectorul public, bugetarea bazată pe performanță (BBP). Cercetarea s-a bazat pe studierea aprofundată a lucrărilor științifice ale mai multor autori, inclusiv Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., Robinson M., Schick A., Olson O., Guthrie J., Humphrey C., Lonti Z., Woods M., Pollitt Ch., Diamond J., Allen R., Boboc I., Mihaiu D., Profiroiou M. O contribuție importantă la studierea problematicii enunțate a fost adusă de savanții și practicienii autohtoni: Ciubotaru M., Secieru A., Stratulat O., Cobzari L., Ulian G., Iliadi Gh., Bugaian L., Manole T., Fuior E., Pîrțachi I., Botnari N., Timuș A., Rotaru L., Casian A., Baurciulu A., Veveriță E. Cercetarea s-a bazat și pe studiile organizațiilor internaționale: Banca Mondială, OCDE/SIGMA etc.

Ca urmare a analizei situației în domeniul de cercetare, autorul a constatat că performanța bugetară devine criteriu principal de alocare a resurselor bugetare, sporirea acesteia poate fi atinsă prin dezvoltarea unui sistem modern de MFP în cadrul APC. Țările care aspiră la obținerea statutului de candidat al Uniunii Europene, inclusiv R.M., trebuie să-și ajusteze sistemul menționat la principiile

europene în domeniu. Ținând cont de cele expuse, cercetarea fundamentelor evaluării performanței bugetare la nivelul APC capătă o valoare importantă.

Scopul cercetării constă în dezvoltarea fundamentelor teoretice și metodologice de evaluare a performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale din perspectiva conformării managementului finanțelor publice din Republica Moldova la principiile europene în domeniu.

Pentru realizarea scopului au fost stabilite următoarele **obiective de cercetare**:

- investigarea fundamentelor teoretice și metodologice ale performanței bugetare în cadrul reformelor MFP și identificarea situației în domeniu;
- cercetarea conexiunii dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare la nivelul APC în vederea îmbunătățirii performanței bugetare;
- realizarea studiului comparativ al practicilor internaționale în domeniul bugetării bazate pe performanță în vederea identificării instrumentelor ce pot fi aplicate în Republica Moldova;
- dezvoltarea aspectelor metodologice privind evaluarea performanței bugetare din perspectiva conformării MFP din R.M. la principiile europene în domeniu;
- măsurarea și analiza performanței bugetare sistemice în R.M. și elaborarea unor recomandări ce pot contribui la eliminarea discrepanțelor identificate;
- evaluarea interdependenței dintre cheltuielile publice și produsul intern brut (PIB) în Republica Moldova.

Obiectul de cercetare este administrația publică centrală. Optarea pentru selectarea nivelului administrativ central al sectorului public se bazează pe faptul că anume autoritățile publice de nivel central elaborează politici publice și prestează servicii cu impact global asupra societății.

Metodologia cercetării științifice. În vederea realizării obiectivelor lucrării au fost utilizate următoarele metode de cercetare: *metoda analitică*, prin intermediul căreia s-a ajuns la esența proceselor cercetate; *metoda analizei sistemice*, cu ajutorul căreia s-au cercetat componentele constituente ale MFP; *metoda descriptivă*, folosită la descrierea trecerii de la bugetarea tradițională la BBP; *metoda sintezei*, aplicată pentru a stabili conexiunile dintre fenomenele cercetate; *metoda cadrului logic*, utilizată la analiza indicatorilor de performanță; *metoda analizei cantitative și calitative*, aplicată la analiza și interpretarea indicatorilor finanțelor publice și a impactului acestora asupra PIB; *metoda SWOT*, folosită pentru identificarea punctelor forte și slabe ale subprogramelor bugetare; *metoda benchmarking*, aplicată pentru compararea finanțelor publice autohtone cu cele din țările Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE); *metode economico-matematice*, folosite pentru elaborarea modelului econometric.

Noutatea și originalitatea științifică constau în următoarele elemente:

- precizarea și aprofundarea conceptului de performanță bugetară prin abordarea sistemică și multidimensională a performanței;
- identificarea elementelor – modelul autohton de conexiune a structurii organizaționale a ministerului cu subprogramele bugetare și gradul de corespundere a limitelor cheltuielilor publice din CBTM cu cheltuielile publice din

buget – care caracterizează conexiunea dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare;

- dezvoltarea și argumentarea metodologiei de evaluare a performanței bugetare sistemice la nivelul APC din R.M. în conformitate cu principiile europene în domeniul MFP;
- identificarea sistemului de indicatori de performanță (financiari și non-financiari) pentru aprecierea situației în domeniul MFP din R.M., folosind Tabelul de bord;
- elaborarea mecanismului de evaluare a gradului de conformare a MFP din R.M. la principiile europene în domeniu prin aplicarea metodei scorurilor;
- elaborarea și validarea modelului econometric de evaluare a interdependenței dintre cheltuielile publice și produsul intern brut în R.M.

Problema științifică importantă soluționată în teză constă în fundamentarea performanței bugetare prin dezvoltarea mecanismului de evaluare a performanței bugetare sistemice la nivelul APC, bazat pe aplicarea unui sistem de indicatori financiari și non-financiari, în vederea asigurării conformării MFP din Republica Moldova la principiile europene în domeniu.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a tezei constau în: dezvoltarea conceptului privind performanța bugetară, a mecanismului de evaluare a performanței bugetare sistemice, inclusiv a sistemului de indicatori la nivelul APC; identificarea conexiunii dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare, și a instrumentelor de asigurare a performanței bugetare; aprecierea situației în domeniul MFP din R.M. din perspectiva conformării la principiile europene; evaluarea interdependenței dintre cheltuielile publice și PIB în R.M.

Rezultatele științifice principale înaintate spre susținere constau în: detalierea elementelor conexiunii dintre politici publice, CBTM și bugetare (modelul autohton de conexiune a structurii organizaționale cu structura subprogramelor bugetare; gradul de corespundere a limitelor cheltuielilor publice din CBTM cu cheltuielile publice din buget); elaborarea metodologiei de evaluare a performanței bugetare sistemice și a sistemului de indicatori de performanță în corespundere cu principiile europene în domeniul MFP; aplicarea modelului econometric de evaluare a interdependenței dintre cheltuielile publice și PIB.

Implementarea rezultatelor științifice. Rezultatele cercetării din cadrul tezei de doctor au fost acceptate spre implementare în activitatea Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, Direcției Generale Finanțe a Primăriei mun. Chișinău și în activitatea didactică din cadrul ASEM, confirmate prin acte de implementare.

Aprobarea rezultatelor. Abordările teoretice și metodologice, recomandările au fost reflectate în lucrările științifice publicate în reviste și culegeri naționale, și prezentate în cadrul a 12 conferințe științifice naționale și internaționale.

Publicațiile la tema tezei. Rezultatele cercetărilor științifice efectuate în teza de doctor au fost publicate în 15 lucrări științifice cu un volum de 8,1 c.a.

Volumul și structura lucrării. Teza de doctor a fost concepută cu următoarea structură: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografie din 238 titluri și 20 anexe. Teza este expusă pe 143 de pagini de text de bază, conține 51 figuri, 8 tabele, 4 boxe, 13 formule.

Cuvinte-cheie: managementul finanțelor publice, cadrul bugetar pe termen mediu, cheltuieli publice, bugetarea bazată pe performanță, performanța bugetară, indicatori de performanță.

CONȚINUTUL TEZEI

Capitolul 1 „Abordări teoretico-metodologice a performanței bugetare în sectorul public” cuprinde sinteza teoriilor economice și conceptelor privind eficiența, performanța bugetară în sectorul public, inclusiv, la nivelul APC și programului/subprogramului bugetar, în contextul reformării MFP; analiza situației în domeniul de cercetare și formularea problemei științifice de soluționat, a scopului și obiectivelor tezei de doctorat.

Reformele MFP în țările dezvoltate au fost propulsate de necesitatea optimizării cheltuielilor și a deficitului bugetar, ameliorarea performanțelor printr-o eficiență, eficacitate și calitate sporită a serviciilor publice. Accentul s-a deplasat de la *bugetarea tradițională* la *managementul cheltuielilor publice* prin corelarea cheltuielilor cu valori măsurabile în termeni de rezultate și efecte (Figura 1).

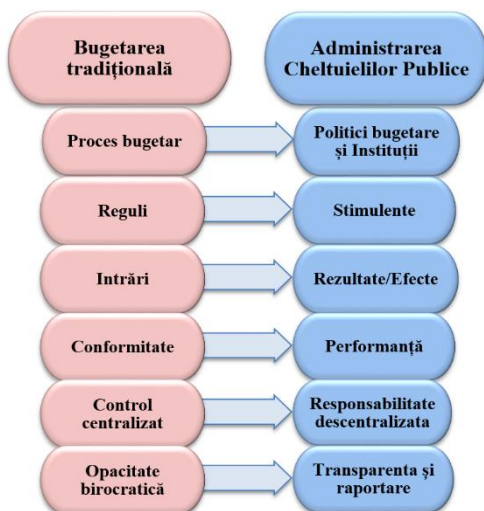


Fig. 1. Paradigma schimbării bugetării.

Sursa: adaptare de autor în baza sursei [27].

Reformele bugetare au avut drept platformă teoriile *Abordarea Platformă* (pachet de măsuri), *Abordarea Consolidată* (evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilității financiare) și *Economia Politică* (factorii schimbării și a utilității așteptate) [6, 7]. Bugetul de performanță este un plan financiar ce asigură stabilirea misiunii administrației publice, a scopurilor și obiectivelor, precum și evaluarea periodică a performanțelor ca parte a procesului bugetar, formînd legătura dintre intrările necesare pentru punerea în aplicare a planului strategic de dezvoltare al administrației și rezultatele anticipate [23, 3]. BBP reprezintă un model de bugetare care corelează alocarea de fonduri cu rezultatele măsurabile [13, 18].

Drept urmare a cercetării, analizei și sintezei efectuate în cadrul tezei date, autorul consideră, că aplicarea modelului BBP impune o abordare complexă a reformei MFP, care cuprinde nu doar componentele tehnice ale procesului bugetar, ci și componentele conexe: 1) cadrul macrobugetar (prognostizarea macroeconomică și managementul datoriei publice); 2) elaborarea și planificarea bugetului (cadrul de cheltuieli pe termen mediu, credibilitatea și transparența procesului de planificare bugetară, gradul de încadrare a politicilor în buget); 3) executarea bugetului (evidența contabilă, responsabilitatea, controlul cheltuielilor, managementul resurselor financiare și a plăților salariale, raportarea executării bugetului); 4) administrarea veniturilor fiscale; 5) Sistemul Informațional de Management Financiar (instrumente de evidență, analiză și planificare, de gestiune a tranzacțiilor, de control financiar); 6) achizițiile publice (gestionarea activităților de achiziții publice și transparența în domeniul achizițiilor publice); 7) managementul și controlul financiar (auditul și controlul intern și auditul extern).

Menționăm că conceptul de *performanță bugetară* își are originea în *conceptul de eficiență* [1], iar ultimul a avut o dezvoltare evolutivă de la „economisire” spre „eficiență” și ulterior spre „eficacitate” și „performanță bugetară”. Performanța bugetară este interpretată în trei sensuri - bugetarea orientată spre performanță, bugetarea bazată pe performanță și performanța alocării bugetare. În viziunea autorului, conceptul modern de performanță bugetară include două elemente: *noțiunea de performanță și dimensionarea acesteia*. În literatura de specialitate, corespunzător modelelor de planificare bugetară – bugetul tradițional și bugetul bazat pe performanță, sunt abordate două modele de performanță a alocării bugetare: 1) modelul economisire-eficiență-eficacitate (*modelul 3E-uri*), care corespunde abordării legislative; 2) modelul intrări-ieșiri-rezultate (*modelul IIR*), care corespunde abordării doctrinale. Modelul IIR reprezintă dezvoltarea modelului 3E-uri, completat cu evaluarea resurselor, a calității și a rezultatelor.

În sursele doctrinale se argumentează evaluarea mai multor dimensiuni ale performanței: *economia de resurse, performanța activității agențiilor, eficiența, eficacitatea, calitatea serviciilor publice, performanța financiară și performanța globală (sistemică)* [5]. În cadrul legislativ se conțin, adițional la dimensiunile performanței, expuse în sursele doctrinale, prevederi ce vizează *conformarea la anumite standarde și aplicarea performanței în planificarea bugetară*, precum și reglementări referitoare la folosirea indicatorilor de performanță pentru evaluarea programelor/subprogramelor bugetare. Generalizînd cele expuse anterior, autorul a propus o viziune proprie de dezvoltare a conceptului de performanță a alocării fondurilor bugetare (Figura 2).

Modelele de măsurare a performanței bugetare se clasifică în două categorii: a) *modele unidimensionale*, care măsoară performanța financiară folosind indicatori financiari din Raportul privind executarea bugetului public; b) *modele multidimensionale*, care măsoară performanța multidimensională folosind indicatori financiari și non-financiari. Modelele multidimensionale reprezintă o îmbunătățire a practicii de măsurare a performanței, fiindcă măsoară toate dimensiunile performanței bazate pe obiectivele programelor bugetare.

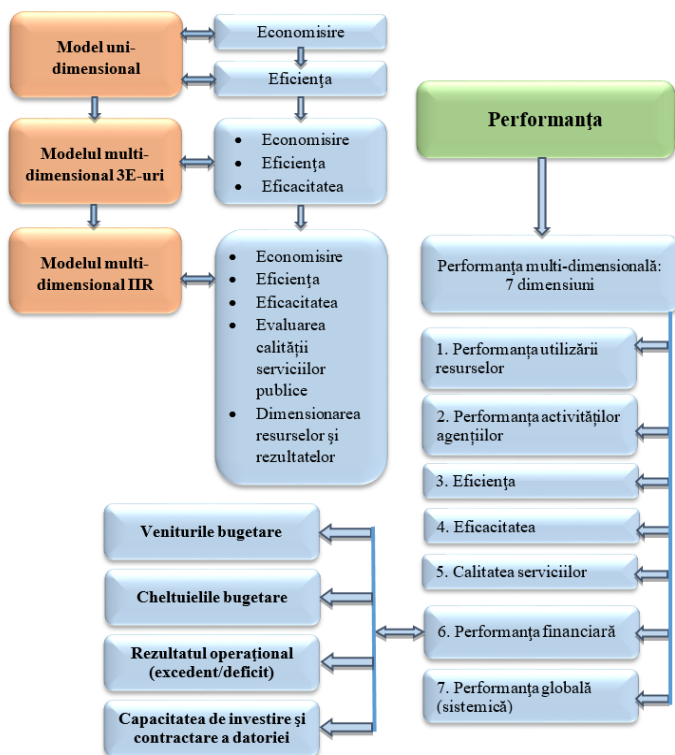


Fig. 2. Evoluția conceptului de performanță bugetară.
 Sursa: elaborată de autor în baza surselor [5, 19].

Republica Moldova a modernizat MFP prin implementarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu (din anul 2002), dezvoltarea sistemului de control financiar public intern (din anul 2010), elaborarea bugetului de stat fundamentat totalmente pe programe (din anul 2014). Cadrul legislativ și normativ în domeniul bugetar a fost modificat și completat cu prevederi privind trecerea de la bugetul bazat pe intrări la bugetul bazat pe performanță, în special, a fost adoptată *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale* [17] și *Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului* (în anul 2014). O importanță majoră asupra îmbunătățirii utilizării fondurilor publice a avut-o aprobarea *Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020*. Au fost introduse elemente inovative care anterior lipseau, cele mai importante referindu-se la planificarea strategică a cheltuielilor bugetare, implementarea pe etape a noilor standarde de management financiar și control intern, de clasificare bugetară. Evaluarea și raportarea performanțelor în domeniul MFP se efectuează periodic, cu suportul donatorilor, folosind *Cadrul de evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA)*.

Totuși, datorită faptului că implementarea bugetării bazate pe performanță este o metodă relativ nouă și complexă, mai multe aspecte, în opinia autorului și a altor cercetători autohtoni, necesită o analiză și argumentare suplimentare, înainte de aplicarea acestora în practică [6, 8, 26]. Reieșind din cercetarea efectuată, autorul consideră necesară elaborarea unor mecanisme de evaluare a diferitelor dimensiuni ale performanței.

Statele care aspiră la vectorul european urmează să se conformeze principiilor europene în domeniul MFP, inclusiv prin măsurarea *performanței* folosind un *sistem de indicatori* financiari și non-financiari aferent elementelor sistemului de MFP, propus de către OCDE/SIGMA pentru țările în curs de dezvoltare [24].

Capitolul 2 „Practici internaționale privind bugetarea bazată pe performanță și posibilități de aplicare în Republica Moldova” include: cercetarea aspectelor metodologice privind conexiunea dintre politici, planificarea strategică și bugetare; reflecții comparative privind evoluția modelelor de bugetare, în special a bugetării bazate pe performanță, analiza instrumentelor de asigurare a performanței bugetare, folosite în alte țări, ce pot fi aplicate în țara noastră; analiza implementării bugetării bazate pe performanță în APC din Republica Moldova și direcțiile de dezvoltare a mecanismului de evaluare a performanței bugetare.

Bugetarea pe programe este cea mai răspândită formă a BBP, fundamentată pe planificarea strategică pe termen mediu a cheltuielilor publice. Modelul bugetării bazate pe performanță impune o conexiune directă dintre polițiile publice formulate de autoritățile publice, CCTM și planificarea bugetară. Calitatea conexiunii influențează performanța bugetară. Scopurile și obiectivele administrației publice se reflectă în programele bugetare, care grupează rezultatele cu efect comun pentru care se alocă resurse publice. În structura unui program activitățile sunt dispersate pe mai multe ministere și funcții, aceste activități se corelează cu ministerul sau agenția guvernamentală [22]. În abordarea bugetării pe programe, programele sunt dezmembrate pe subprograme, ultimele fiind definite în conformitate cu aceleași principii ca și programele însuși. Abordarea BBP presupune alinierea structurii programului la structura organizațională, ceea ce înseamnă crearea unui program bugetar pentru o diviziune (de ex., direcție) și a unui subprogram pentru o subdiviziune (de ex., secție). Alinierea structurilor conduce la eficiența și transparența alocărilor bugetare atât pe programe/ subprograme, cât și pe subdiviziuni structurale.

Reformele bugetare, pe parcursul anilor, s-au realizat prin dezvoltarea și implementarea diferitelor modele de bugetare: modelul bugetării tradiționale; modelul de planificare-programare-bugetare; bugetarea prin obiective; bugetarea în baza zero; bugetarea bazată pe performanță. Dat fiind faptul că Statele Unite ale Americii (SUA) au implementat practic toate modelele de bugetare menționate, cercetarea experienței acestei țări a ocupat un loc special în teza dată și a permis identificarea etapelor în dezvoltarea conceptului BBP (Tabelul 1). Experiența SUA în domeniu a fost urmată de alte state, cum ar fi Franța, Noua Zeelandă, Suedia, Marea Britanie, Australia, Canada și altele.

Tabelul 1. Evoluția și caracteristica modelelor bugetare aplicate în SUA

Modele de bugetare	Perioada	Focusarea pe funcția bugetară	Scopul principal
Bugetare tradițională	1920-1949	Funcția de control	Justificarea alocării resurselor financiare
Bugetare bazată pe performanță „timpurie”	1949-1965	Funcția de management	Creșterea eficienței prin legătura dintre performanță și costuri
Planificare – Programare – Bugetare (PPBS)	1965-1971	Funcția de planificare	Integrarea planurilor strategice și operaționale
Bugetare (management) prin obiective (MpO)	1973-1974	Responsabilitate pentru performanță	Fortificarea controlului prin obiectivele președintelui
Bugetare în baza zero (BBZ)	1979-1981	Priorități pentru alocările bugetare	Abrogarea incrementalismului, reducerea costurilor
Bugetare bazată pe performanță (BBP)	Din anii 1980	Funcția de management	Focusarea pe interesele cetățenilor, reducerea ineficienței guvernamentale

Sursa: adaptare de autor în baza sursei [16].

În majoritatea statelor, eforturile de reformă bugetară s-au soldat cu generarea mai multor date despre performanță și cu evaluarea mai bună a programelor, iar câteva țări au adoptat reforme la nivel de sistem, inclusiv prin corelarea informațiilor referitoare la performanță cu procesul decizional bugetar. Aplicarea instrumentelor de asigurare a performanțelor utilizate în țările dezvoltate poate contribui la îmbunătățirea practicii bugetare în țările în curs de dezvoltare, inclusiv în Republica Moldova, datorită caracterului inovativ al multor instrumente. Din punctul de vedere al autorului, este binevenită implementarea în practica autohtonă a mai multor instrumente de performanță, inclusiv încheierea anuală a *acordurilor de cumpărare/prestare a serviciilor publice* între ministere și conducătorii agențiilor subordonate ministerelor în vederea responsabilizării conducătorilor pentru prestarea serviciilor publice de calitate; *declararea anuală a intențiilor despre performanțele așteptate (acordurile de performanță)*; *rapoartele de performanță* ale entităților guvernamentale; *instițuirea unei pagini web centralizate*, unde se vor plasa toate documentele de performanță în vederea asigurării transparenței documentelor de planificare și raportare a performanței; aplicarea practicilor de măsurare a performanței organizaționale și a performanței bugetare sistemice [4, 10].

Elaborarea bugetului pe programe în R.M. este prevăzută de cadrul legislativ și metodologic, conform căruia bugetul se fundamentează în bază de programe cu scopuri, obiective și indicatori de evaluare a performanței acestora la toate etapele procesului bugetar. Entitățile bugetare trebuie să aplice trei categorii de indicatori de performanță: de produs, de eficiență și de rezultat. În acest context, autoritățile

publice centrale au elaborat treptat bugetele pe programe: pentru anul 2013 – 29 (din 51), pentru anul 2014 – 52 (din 52) entități (Figura 4). Ca rezultat, în anul 2014, bugetul de stat, pentru prima dată, a fost elaborat în întregime pe programe.

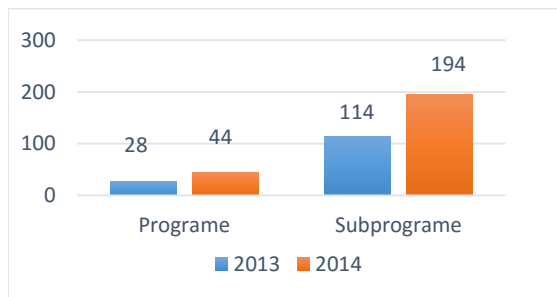


Fig. 4. Evoluția numărului de programe/ subprograme bugetare în APC.

Sursa: elaborată în baza datelor MF.

Cercetările efectuate denotă că evoluția aplicării programelor bugetare în ministerele autohtone indică un proces încă nefinalizat. De exemplu, în Programul de dezvoltare strategică al Ministerului Economiei pe anii 2012-2014 au fost identificate 10 direcții strategice, corespunzător domeniilor de activitate. Conform clasificății bugetare a programelor, aceasta semnifica formularea a 10 programe, constituite din 30 de subprograme. În anul 2014 ministerul a coordonat implementarea a 14 documente de politici [20] care includeau o multitudine de politici publice în domeniul economic. În același timp, un număr relativ mic de politici publice a fost selectat pentru alocarea de resurse financiare, aceasta indicând o conexiune insuficientă dintre politici și finanțarea acestora. În acest context, urmează să fie revizuite documentele de politici publice în vederea asigurării unui nivel suficient de finanțare a politicilor publice prioritare.

Evaluarea conexiunii dintre scopurile, obiectivele și performanțele subprogramelor din cadrul programelor bugetare gestionate de ministerul în cauză, efectuată de autor, relevă existența unor abateri de la Metodologia bugetării pe programe (inclusă în Setul metodologic privind elaborarea, aplicarea și modificarea bugetului). Ca rezultat al cercetărilor, autorul a identificat unele lacune în formularea scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță, în special a indicatorilor de eficiență, ca cele mai problematice domenii în procesul de evaluare a performanței subprogramelor. Concluziile cercetării sunt prezentate în Analiza SWOT (Tabelul 2).

Tabelul 2. Analiza SWOT a programelor/subprogramelor bugetare ministeriale

Puncte forte	Puncte slabe
<ul style="list-style-type: none"> Scopurile subprogramelor bugetare sunt formulate în corespundere cu cadrul metodologic pentru cel puțin o treime din numărul acestora; Obiectivele corespund scopurilor subprogramelor pentru 2/3 din numărul subprogramelor; Obiectivele sunt măsurabile prin 2-3 indicatori de rezultat pentru circa o jumătate din numărul subprogramelor. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicarea obiectivelor nemăsurabile pentru unele subprograme bugetare; Evaluarea performanței prin indicatori de produs fără stabilirea indicatorilor de rezultat; Lipsa țintelor de performanță pentru o parte din indicatorii de rezultat; Număr în exces al indicatorilor de produs pentru un sfert din subprograme; Lipsa indicatorilor de eficiență pentru un sfert din subprogramele bugetare.
Oportunități	Riscuri
<ul style="list-style-type: none"> Consolidarea capacității personalului; Elaborarea sistemului automatizat de evidență și raportare a performanței bugetare. 	<ul style="list-style-type: none"> Lipsa legăturilor directe dintre obiectivele subprogramelor bugetare și indicatorii de rezultat și de eficiență.

Sursa: elaborat de autor în baza datelor Ministerului Economiei [20].

Analiza bugetului de stat pe anul 2014 a R.M. a relevat un diapazon vast al alocațiilor bugetare pe subprograme: de la costuri mici de 1 mil. lei la costuri exagerate de 500 mil. lei pe un subprogram în anul 2014 [21].

În vederea îmbunătățirii performanței alocărilor bugetare, autorul a identificat conexiunea dintre structura organizațională a ministerului cu subprogramele bugetare și a elaborat *modelul autohton* de conexiune (Figura 3).



Fig. 3. Modelul autohton de conexiune a structurii organizaționale a ministerului cu subprogramele bugetare

Sursa: elaborată de autor.

Modelul autohton de conexiune relevă că un subprogram bugetar este în conexiune cu una sau mai multe subdiviziuni ale ministerului, precum și un subprogram bugetar întotdeauna este în conexiune cu o autoritate administrativă subordonată ministerului; un minister sau altă autoritate publică de nivel central implementează unul sau câteva programe; un program se realizează de unul sau câteva ministere; performanța se evaluează pe subprograme bugetare. Astfel, în vederea eficientizării alocațiilor bugetare pe subprograme și subdiviziuni structurale și responsabilizării managerilor de program/subprogram, Guvernul urmează să ajusteze structurile organizaționale ale ministerelor cu structurile programelor bugetare de care sunt responsabile.

În vederea îmbunătățirii performanței în sectorul public, inclusiv la nivelul APC, în prezenta cercetare au fost identificate direcțiile de dezvoltare a sistemului de evaluare a performanței, prin elaborarea unor recomandări, inclusiv privind modificarea cadrului normativ și metodologic, a standardelor (țintelor) pentru indicatorii financiari și non-financiari.

Capitolul 3 „Îmbunătățirea performanței bugetare în administrația publică centrală din Republica Moldova prin conformarea managementului finanțelor publice la principiile europene” include metodologia și sistemul de indicatori, elaborate de autor, pentru evaluarea performanței bugetare sistemice din perspectiva conformării MFP la principiile europene; evaluarea conexiunii dintre politicile publice, cadrul bugetar pe termen mediu și bugetul anual; analiza datelor privind performanța bugetară sistemică, evaluată în baza metodologiei propuse; elaborarea și aplicarea modelului econometric pentru identificarea interdependenței dintre cheltuielile publice și PIB.

Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, astfel urmînd să-și îmbunătățească sistemul MFP în vederea ajustării elementelor sistemului la principiile europene în domeniu, formulate de OCDE/SIGMA în anul 2014 în corespundere cu standardele internaționale și acquis-ul comunitar pentru țările candidate. Menționăm, că în prezent nu există prevederi legale și ghiduri metodologice care ar facilita evaluarea situației în domeniul MFP și a performanței bugetare în sectorul public din perspectiva conformării la principiile europene.

Metodologia de evaluare a performanței bugetare sistemice, propusă de autor, include descrierea aspectelor metodologice (și tehnice) de elaborare a indicatorilor de performanță bugetară, definirea sistemului de indicatori de performanță și a cerințelor față de raportul de performanță. Respectiva metodologie este în corespundere cu abordarea OCDE/SIGMA pentru evaluarea performanței sistemice în sectorul guvernamental din țările în curs de dezvoltare, care utilizează un sistem de indicatori de performanță [24].

Sistemul indicatorilor de performanță este destinat măsurării performanței sistemice pe următoarele trei aspecte:

- *Conexiunea dintre politicile publice și bugetul de stat* – prin stabilirea gradului de conexiune dintre CBTM și bugetul de stat anual;
- *Conformitatea sistemului managementului finanțelor publice la principiile europene* – prin stabilirea nivelului de racordare a indicatorilor financiari și non-

financiari la indicatorii medii respectivi ai OCDE, UE (și/sau ai altor state-membre ale UE) pe elemente constituente ale sistemului MFP;
















- *Impactul cheltuielilor publice asupra principalilor indicatori macroeconomici* – prin identificarea modificărilor valorii PIB sub incidența utilizării mijloacelor bugetare, în special, a cheltuielilor publice.

Mecanismul propus include folosirea *metodelor cantitative* ce măsoară *performanța bugetară sistemică* folosind un sistem de indicatori de performanță (sistemul de indicatori cantitativi prezentat în Tabelul 3) și a *metodelor calitative* ce măsoară gradul de conformare a componentelor relevante ale MFP a unei țări în curs de dezvoltare la principiile europene în ansamblu pe sectorul public, folosind scorurile pe o scară de la 1 (cel mai mic rezultat) la 5 (cel mai înalt rezultat).

Informația prezentată în Tabelul 3 (coloanele 1 și 2) caracterizează *cadrul metodologic* al sistemului de indicatori de performanță destinat evaluării performanțelor bugetare sistemice, adică în ansamblu la nivel național. Sistemul propus de autori conține *16 indicatori de performanță* care caracterizează principalele elemente ale MFP. Cadrul metodologic include descrierea indicatorilor de performanță bugetară, sursele de date și metoda (formulele) de calculare pentru fiecare indicator. Valorile efective ale indicatorilor de performanță bugetară sistemică urmează a fi analizate, interpretate în formă grafică și folosite la întocmirea *Raportului de performanță* în ansamblu la nivel național. Raportul urmează să includă progresul în atingerea țintelor de performanță bugetară financiară și sistemică, și a gradului de conformare a MFP din R.M. la principiile europene, precum și identificarea impactului cheltuielilor publice asupra PIB.

Politica națională de dezvoltare economică este stabilită prin Strategia Națională de Dezvoltare (SND) „Moldova 2020”. Realizarea obiectivelor strategice ale țării din cadrul SND depinde de finanțarea acestora, de reflectarea lor în CCTM (CBTM) și în bugetele anuale [2, 25]. Ministerele sunt obligate să-și pregătească propunerile de buget, folosind limitele de cheltuieli stabilite în CBTM și să le prezinte în adresa Ministerului Finanțelor. În corespundere cu abordarea metodologică prezentată în teză, calitatea conexiunii dintre politicile publice și bugetul anual este caracterizată prin mai mulți indicatori, inclusiv prin gradul de corespundere dintre limitele cheltuielilor publice din CBTM și volumul cheltuielilor publice adoptat în bugetul anual. Discrepanța se dimensionează prin devierile (în valori absolute și relative) dintre indicatorii finanțelor publice planificați în CBTM și indicatorii finanțelor publice planificați în legea bugetară anuală, care indică conexiunea dintre CBTM și bugetul anual.

Tabelul 3. Aplicații ale Metodologiei de evaluare a performanței sistemice:
Tabelul de Bord privind situația pe anul bugetar 2014

Indicatorii de performanță	Metoda de calculare pe 2014	Date	Situația
I. Conexiunea dintre politicile publice și bugetul de stat			
IP 1. Gradul de corespundere a plafonului cheltuielilor publice (CP) din CBTM cu cheltuielile publice din bugetul de stat (CBS). %	$IP1 = \frac{CP \text{ din BS}}{CP \text{ din CBTM}} \cdot 100$ CBTM 2012 – 2014	109,9	
II. Conformitatea sistemului MFP la cerințele și principiile europene			
IP 2. Diferența dintre bugetul de stat aprobat inițial și precizat după veniturile (VBS) și cheltuieli (CBS). %	$IP2' = \frac{CPS \text{ inițiale}}{CPS \text{ precizate}} \cdot 100;$ $IP2^2 = \frac{VPS \text{ inițiale}}{VPS \text{ precizate}} \cdot 100$	106,8 106,4	
IP 3. Diferența dintre veniturile bugetare (VB) planificate și veniturile colectate efectiv pentru ultimul an disponibil. %	$IP3 = \frac{VB \text{ efective}}{VB \text{ planificate}} \cdot 100$	98,3	
IP 4. Diferența dintre cheltuielile publice planificate și cheltuielile publice alocate pentru ultimul an disponibil. %	$IP4 = \frac{CB \text{ efective}}{CB \text{ planificate}} \cdot 100$	94,7	
IP 5. Diferența medie dintre fluxurile bănești (FB) planificate și alocate lunar. %	$IP5 = \frac{FB \text{ alocate}}{FB \text{ planificate}} \cdot 100$	3,2	
IP 6. Ponderea costurilor de deservire (CD) a datoriei publice (DP) ca pondere în PIB. %	$IP6 = \frac{CD \text{ DP}}{PIB} \cdot 100$	0,5	
IP 7. Diferența dintre datoria publică efectivă și ținta planificată. %	$IP7 = \frac{DP \text{ efectivă}}{DP \text{ planificată}} \cdot 100$	96,1	
IP 8. Eficiența alocării resurselor publice de către Guvern	IP8 =Scorul estimat de către <i>The World Economic Forum Global Competitiveness 2014</i> (1=ineficient; 7=cel mai eficient)	2,6	
IP 9. Ponderea autorităților publice (NAP ²) care au stabilit unități de personal pentru subdiviziunea de audit intern (SAI) în numărul total de AP (NAP). %	$IP9 = \frac{NAP^2}{NAP} \cdot 100$	50	
IP 10. Ponderea autorităților publice care au elaborat planuri de audit intern (PAI) în corespundere cu cerințele legale. %	$IP10 = \frac{NAP \text{ PAI}}{NAP} \cdot 100$	100	
IP 11. Calitatea rapoartelor de audit intern (RAI)	IP11=Scorul estimat de către SIGMA în <i>Report on Measurement of the Principles of Public Administration Moldova 2015</i> .	0	
IP 12. Ponderea bugetului Curții de Conturi în bugetul de stat. %	$IP12 = \frac{CP \text{ alocate CC}}{CPS} \cdot 100$	0,09	
IP 13. Ponderea recomandărilor auditului exterior (NRAE1) implementate de către entitățile publice controlate în total număr de recomandări (NRAE2). %	$IP13 = \frac{NRAE1}{NRAE2} \cdot 100$	49,2	
IP 14. Gradul de modernizare a tehnicilor și metodelor de achiziții publice estimat de organizațiile non-guvernamentale (NGOs). %	IP14=Gradul de modernizare a tehnicilor și metodelor de achiziții publice, în %, estimat de <i>Transparency International - Moldova sau NGOs</i>	
III. Impactul indicatorilor financiari asupra PIB			
IP 15. Dependența dintre modificarea cheltuielilor publice și PIB	Compararea grafică în dinamică a variației anuale a cheltuielilor publice în % și a ratei de creștere economică în %.	23	
IP 16. Dependența dintre modificarea veniturilor publice și PIB	Compararea grafică în dinamică a variației anuale a veniturilor publice în % și PIB în %.	22	

Notă. Culoarea indică: verde - bună, galbenă – satisfăcătoare, roșie – nesatisfăcătoare; săgeata: în sus – îmbunătățire, orizontală – neschimbată, în jos – înrăutățire.

Sursa: elaborat de autor în baza surselor [5, 24].

Metodologia propusă a fost testată folosind datele din *Raportul privind executarea bugetului de stat* [21]. Performanța bugetară sistemică este prezentată în *Tabelul de bord*, redată prin indicatori financiari și non-financiari (calculați pentru anul bugetar 2014), iar situația în domeniul MFP este interpretată prin metoda „semaforului” (Tabelul 3, col. 3-4). Rezultatele se prezintă în continuare.

Aspectul practic al conexiunii dintre politici, CBTM și buget, în prezenta cercetare, a fost analizat de către autor prin gradul de corespundere a indicatorilor planificați în CBTM cu indicatorii aprobați prin legea bugetară anuală pe dimensiunea veniturilor, cheltuielilor și rezultatului financiar. Evoluția gradului de conexiune dintre CBTM cu bugetul public național și cu bugetul de stat pe dimensiunea cheltuieli bugetare este prezentată în Figurile 5-6.

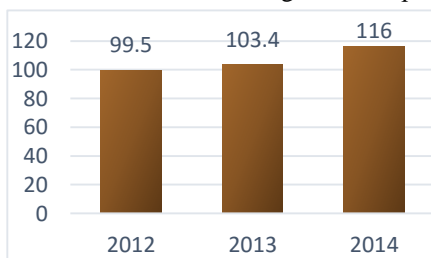


Fig. 5. Gradul de corespundere a cheltuielilor CBTM cu BS, %.

Sursa: elaborată în baza datelor MF.

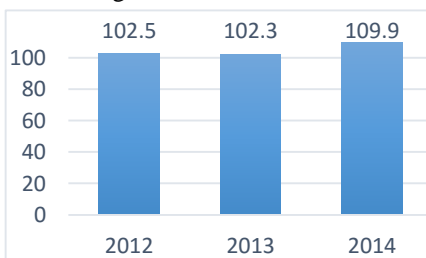


Fig. 6. Gradul de corespundere a cheltuielilor CBTM cu BPN, %.

Analiza conexiunii dintre politici și legea bugetară relevă o discrepanță de 10-16% a cheltuielilor publice incluse în CBTM față de cele planificate în BS și BPN. Discrepanța este mai mare pentru cheltuielile publice, comparativ cu veniturile publice, iar pentru deficitul bugetar este cea mai semnificativă. Analiza efectuată ne permite să *concluzionăm* că bugetul public național, inclusiv bugetul de stat, sunt elaborate în corespundere cu CBTM. Gradul de corespundere a veniturilor și cheltuielilor bugetare, aprobate prin legile bugetare anuale pe anii 2012, 2013 și 2014, cu CBTM pe anii 2012-2014, a înregistrat un nivel rezonabil.

Performanța financiară a bugetului, conform prevederilor cadrului normativ autohton în vigoare, precum și în corespundere cu fundamentele metodologice, expuse în lucrare, se dimensionează folosind compararea indicatorilor financiari: raportul veniturilor, cheltuielilor și rezultatului (deficitul sau excedentul) executate față de planul precizat, precum și față de indicatorii respectivi executați din anul anterior (Tabelul 4).

Evoluția indicatorilor financiari pe anii 2012-2014 indică o traiectorie fluctuantă a raportului dintre volumul executat către volumul precizat de venituri și cheltuieli ale bugetului de stat.

Tabelul 4. Evoluția performanței financiare bugetare în anii 2012-2014, %

Indicatorii financiari	2012		2013		2014	
	Executat față de precizat	Executat față de 2011	Executat față de precizat	Executat față de 2012	Executat față de precizat	Executat față de 2013
Bugetul de stat						
Venituri	96,7	107,8	99,5	111,7	98,3	123,3
Cheltuieli	96,7	108,4	97,4	110,3	94,7	122,8
Rezultat (+,-)	97,5	116,1	73,7	92,4	58,6	111,3

Sursa: Raportul privind executarea BS pe anul 2012, 2013, 2014 [20].

Calitatea elaborării bugetului de stat este redată prin diferența dintre bugetul aprobat prin legea anuală a bugetului de stat (planul adoptat inițial) și bugetul modificat pe parcursul anului bugetar (planul precizat, care include indicatorii ultimului buget modificat), prezentată în Figurile 7-9.



Fig. 7. Raportul dintre veniturile rectificative și adoptate inițial ale BS, %.



Fig. 8. Raportul dintre cheltuielile rectificative și adoptate inițial ale BS, %.

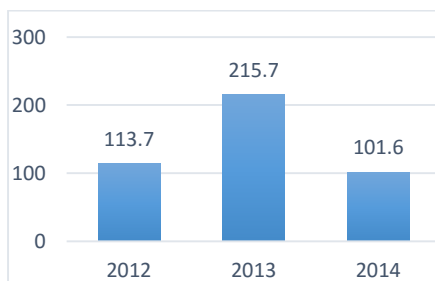


Fig. 9. Raportul dintre deficitul bugetar rectificat și cel adoptat inițial, %.

Sursa: elaborată în baza datelor BS.

Calitatea elaborării bugetului de stat denotă, în general, următoarea tendință de planificare: veniturile au fost supraestimate pe anii 2012-2013 și reduse pe parcursul anului. În același timp, indiferent de situația privind veniturile, cheltuielile au fost majorate, ceea ce a condus la creșterea discrepanței dintre deficitul bugetar inițial adoptat și cel modificat.

Eficiența alocării resurselor publice de către Guvern a înregistrat un nivel redus, fiind evaluată cu scorul 2,6 din 7 puncte maximum de către *The Global Competitiveness Report* pe anii 2011-2014, situația s-a înrăutățit în anii 2013-2014, comparativ cu anii 2011-2012.

Indicatorii calitativi ce specifică *gradul de conformitate* a indicatorilor de performanță a MFP la principiile europene în domeniu au fost evaluați de către autor folosind sistemul de scoruri (Figura 10).

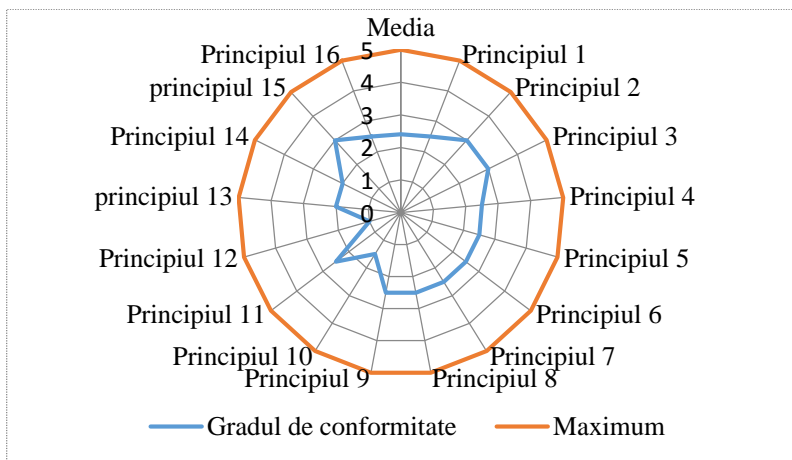


Fig. 10. Gradul de conformare a MFP din R.M. la principiile europene.

Sursa: elaborată de autor.

Rezultatele evaluării conformării componentelor MFP la principiile europene în domeniu relevă un scor mediu de 2,4 puncte (din 5 puncte maximum) ce reprezintă un nivel moderat. Un nivel mai avansat de corespundere la principiile europene se atestă pe așa componente ca elaborarea bugetului fondat pe programe și în corespundere cu CBTM, gestiunea datoriei publice, aplicarea managementului financiar și control intern, auditul extern. În același timp, pe componenta achiziții publice, gradul de corespundere la principiile europene în domeniu este relativ jos, dat fiind faptul că cadrul legal (normativ) încă nu a fost armonizat la acquis-ul comunitar.

Impactul indicatorilor financiari asupra PIB a fost analizat de autor prin:

a) conexiunea dintre variația anuală a PIB (în prețuri curente), a veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat pe anii 2000-2014; analiza indică o situație similară celei din cadrul BPN, dar mai pronunțată, astfel, doar în 6 din 14 ani analizați creșterea PIB a fost superioară față de creșterea cheltuielilor bugetului de stat, fapt ce denotă majorarea acestora pe contul surselor externe;

b) modelul econometric de verificare a corelației dintre cheltuielile publice și produsul intern brut.

În majoritatea țărilor, datele despre cheltuielile publice arată că sectorul public are o tendință inevitabilă de creștere pe termen lung. Urmare a acestor situații, un obiectiv important al cercetării a fost să se stabilească dacă există o relație de dependență dintre creșterea cheltuielilor publice și creșterea economică, precum și

dintre introducerea elementelor de bugetare bazată pe performanță și creșterea economică în R.M. Pentru a realiza respectivele obiective, au fost aplicate modelele logaritmice duble, care au demonstrat relevanță, rezultând în următoarele ecuații de regresie privind dependența dintre cheltuielile publice și PIB în R.M. [9]:

$$\text{LOG(PIB)}=3.17+0.75*\text{LOG(CHCAP)}+0.17*\text{LOG(CHCR)}+0.11*\text{BBP} \quad (1)$$

$$\text{LOG(PIB)}=0.73*\text{LOG(CHCAP)}+0.23*\text{LOG(CHCR)}+0.19*\text{LOG(BBP)} \quad (2)$$

unde, PIB - produsul intern brut (variabilă dependentă); CHCAP - cheltuieli publice capitale (variabilă independentă); CHEXP - cheltuieli publice curente (variabilă independentă); BBP - variabilă calitativă care ia valorile 1 sau 0, în dependență de faptul dacă au fost sau nu implementate în bugetul de stat elemente ale bugetării bazate pe performanță în anul „i”.

Estimarea parametrilor pentru model s-a realizat cu ajutorul *metodei celor mai mici pătrate*. Testarea semnificației modelului ales și a coeficienților funcțiilor s-a făcut în baza *testelor de staționaritate* a unei serii dinamice (testul Dickey-Fuller și testul Phillips-Peron) pentru ecuația (1) și *testele de co-integrare* a datelor (testul Johansen și testul de tip cauzalitate-Granger, precum și modelul de tip ”vector de corectare a erorii” - VECM) pentru ecuația (2).

Folosind ecuația de regresie (1), se constată că, pe termen scurt, la o creștere a cheltuielilor publice capitale cu 10%, are loc o creștere a PIB-ului cu 7,5% (0,75 fiind coeficientul de elasticitate), iar la o creștere a cheltuielilor curente cu 10%, are loc o creștere a PIB-ului cu 1,7%. Coeficienții de co-integrare normalizați pentru ecuația de co-integrare (2) au determinat că, pe termen lung, creșterea cu 10% a cheltuielile publice capitale, în medie va conduce la creșterea cu 7,2% a PIB-ului, iar creșterea cu 10% a cheltuielilor publice curente, în medie, va conduce la creșterea cu 2,3% a PIB-ului. Rezultatele sugerează că elementele BBP, începând cu anul 2006, de asemenea, au avut un impact pozitiv asupra creșterii PIB, chiar dacă, din punct de vedere statistic, rezultatele testării nu sunt semnificative la un grad de semnificație statistică de 10%.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

Efectuarea în teza de doctor a cercetărilor teoretice, metodologice și aplicative referitoare la fundamentele evaluării performanței bugetare în administrația publică centrală permite formularea următoarelor **concluzii**.

1. Conceptul de performanță bugetară a înregistrat o dezvoltare evolutivă de la „economisire” spre „eficiență” și ulterior spre „eficacitate” și „performanță bugetară”. Performanța bugetară în abordarea legislativă reprezintă „economisire, eficiență și eficacitate”, în abordarea doctrinală fiind dezvoltată prin complimentarea cu noțiunile „calitatea serviciilor” și „intrări-ieșiri-rezultate”. În accepțiunea autorului, conceptul de performanță bugetară înglobă *noțiunea și dimensiunea* de performanță în sectorul public. Performanța îmbracă următoarele dimensiuni: după conținut – performanța resurselor, a activităților, eficiența, eficacitatea, calitatea

serviciilor, performanța financiară și performanța sistemică; după nivel – performanța programelor/subprogramelor, performanța organizațională și performanța globală (sistemică) a sectorului public.

2. Modelul bugetării bazate pe performanță impune legături strânse între politicile publice, CBTM și bugetul anual, între structura programelor/subprogramelor bugetare și structura organizațională a autorității publice la nivelul APC. În R.M., bugetul are o conexiune slabă cu politicile și strategiile sectoriale, costurile acestora nu se actualizează; bugetul se elaborează în baza CBTM, existînd o conexiune satisfăcătoare între limitele de cheltuieli din CBTM 2012-2014 și cheltuielile planificate în BS 2014; subprogramele sunt în conexiune directă cu autoritățile subordonate ministerului, însă este o slabă conexiune dintre programe/subprograme și structura organizațională a aparatului central al ministerului. Alocările bugetare relevă un vast diapazon al mărimii financiare a subprogramelor: de la costuri mici de 1 mil. lei pînă la costuri exagerate de 500 mil. lei în anul 2014. Conexiunea nesatisfăcătoare identificată este cauzată și de faptul că secretarul de stat din minister nu are atribuții referitoare la coordonarea politicilor cu CBTM și bugetare.

3. Reformarea MFP în Republica Moldova a contribuit la modernizarea procesului bugetar, rezultînd în faptul că entitățile bugetare elaborează propunerile de buget, folosind limitele de alocări bugetare stabilite de CBTM și raportează despre executarea bugetului, inclusiv despre costurile și atingerea performanței pe subprograme bugetare. Performanța financiară bugetară și performanța subprogramelor bugetare se raportează în *Raportul privind executarea bugetului de stat*, folosind indicatorii financiari și, respectiv, indicatorii de performanță - de produs, de eficiență și de rezultat. Cu toate că în procesul bugetar se folosesc indicatorii financiari și informația non-financiară, autorul a demonstrat că majoritatea indicatorilor de eficiență nu caracterizează eficiența subprogramelor, nu se referă la costul serviciilor și/sau a rezultatelor, iar indicatorii de rezultat în practică nu indică performanța globală a programului/subprogramului bugetar.

4. Performanța bugetară sistemică în Republica Moldova a fost evaluată doar de către donatori în rapoartele PEFA și în raportul SIGMA 2015. Autoritățile autohtone încă nu evaluează performanța bugetară sistemică la nivelul național (sau APC) și performanța organizațională a autorității publice în ansamblu, care ar pune în evidență rezultatele alocărilor bugetare. Lipsește un sistem de indicatori de performanță pentru evaluarea performanțelor bugetare sistemice.

5. Cercetările au relevat că MFP din R.M. înregistrează un nivel moderat cu scorul de 2,4 puncte (din 5) de conformare la principiile europene în domeniu, datorat modernizării procesului de bugetare. Autorul a demonstrat existența unor neconcordanțe între anumite elemente ale sistemului dat, în special, între politicile economice și financiare din documentele strategice, politicile incorporate în CBTM și alocațiile corespunzătoare din bugetul anual. Analiza denotă că veniturile bugetului au fost supraestimate pe anii 2012-2013 și reduse pe parcursul anului, iar cheltuielile bugetare au fost majorate, ce a condus la creșterea discrepantei dintre

deficitul bugetar din bugetul inițial și planul revizuit. Eficiența (scorul de 2,6 din 7) alocării de către Guvern a resurselor publice s-a înrăutățit în 2013-2014.

6. Investigațiile arată creșterea în dinamică, în perioada 2000-2014, a mărimii financiare a sectorului public autohton: ponderea veniturilor BPN în PIB - de la 33,9% în anul 2000 la 41,8% în anul 2014, a cheltuielilor - de la 36,4% la 43,7%. Autorul a identificat trei etape distincte în evoluția acestora: anii 2000-2004, în care ponderea era relativ joasă; anii 2005-2008 - cu o pondere majorată, cauzată de creșterea resurselor financiare publice și luarea în evidență a resurselor externe și mijloacelor speciale; anii 2010-2014 - cu o pondere comprimată, datorată crizei financiare din 2009, reducerii cheltuielilor publice și efectivului de personal în entitățile bugetare. Analiza indică majorarea cheltuielilor bugetare și a ponderii lor în PIB preponderent pe contul surselor financiare externe.

Soluționarea problemei științifice importante abordate în teză, care constă în perfecționarea mecanismului de evaluare a performanței bugetare în APC în vederea asigurării conformării MFP din Republica Moldova la principiile europene în domeniu, a condus la formularea următoarelor **recomandări**:

1. Îmbunătățirea gradului de conformitate a MFP din Republica Moldova la principiile europene în domeniu, prin armonizarea reglementărilor autohtone la legislația europeană corespunzătoare, standardelor autohtone la standardele internaționale și acquis-ul comunitar; modificarea structurii serviciului public și a APC în corespundere cu ESA2010. Se recomandă Ministerului Finanțelor: monitorizarea anuală a gradului de conformare a MFP la principiile europene, elaborarea unui Plan de acțiuni privind sporirea progresului în domeniu, ca componentă a Planului de realizare a Acordului de Asociere.

2. Revizuirea structurilor organizaționale ale ministerelor și ale programelor/subprogramelor bugetare gestionate de ministere în vederea asigurării unei conexiuni univoce directe între structuri, între performanță și alocarea resurselor bugetare pe programe/subprograme și pe subdiviziuni structurale. În acest context, în *Legea cu privire la finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală* urmează a fi introduse prevederile respective.

3. Implementarea *Acordului de prestare a serviciilor publice* între minister și conducătorul autorității subordonate ministerului și a *Raportului de performanță la nivel de autoritate publică* (ca componentă a raportului anual de activitate) vis-a-vis de Acordul în cauză, asigurarea transparenței ambelor documente. În acest scop, Guvernul urmează să elaboreze reglementări privind performanța în sectorul public.

4. Consolidarea capacităților de aplicare a reglementărilor referitor la bugetarea bazată pe performanță, prin elaborarea unor ghiduri, care să prevadă următoarele: pentru programele/subprogramele bugetare de preferință să se formuleze *obiective generale*, indicatorii de rezultat să măsoare ținta concretă a obiectivelor; în caz de formulare a *obiectivelor specifice* - să se indice ținta concretă a obiectivului, indicatorii de rezultat să specifice ținte de rezultate pe componente ale obiectivului; *indicatorii de rezultat* să reflecte gradul de atingere a scopului și obiectivelor, pentru fiecare obiectiv să fie stabilit cel puțin un indicator de rezultat; *indicatorii de produs*

să măsoare produsele/serviciile subprogramului care conduc la atingerea obiectivelor și rezultatelor; *indicatorii de eficiență* să fie stabiliți conform cerințelor metodologice.

5. Completarea atribuțiilor secretarului de stat din ministere cu noi competențe referitor la asigurarea conexiunii dintre politicile sectoriale, CBTM și bugetare. În acest context, se propune modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.155 din 28.02.2014 „Cu privire la secretarul de stat” (art.12², lit. 4) cu sintagma „coordonarea finanțelor, supravegherea și finanțarea autorităților subordonate ministerului și stabilirea standardelor pentru minister și autoritățile publice subordonate ministerului”.

6. Aplicarea metodologiei de evaluare a performanței bugetare sistemice, a sistemului de indicatori de performanță, Tabelului de bord și modelului econometric, propuse de autor, în vederea evaluării situației privind conexiunea dintre politicile publice, CBTM și buget, a gradului de conformare a MFP din R.M. la principiile europene și a impactului cheltuielilor publice asupra PIB. Elaborarea de către Ministerul Finanțelor a *Raportului anual de performanță în sectorul public* ca anexă la Raportul privind executarea bugetului de stat.

BIBLIOGRAFIE

1. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public sector efficiency: An international comparison, European Central Bank, Working Paper, no. 242/July 2003, 38 p.
2. Cadrul bugetar pe termen mediu 2012-2014; 2013-2015; 2014-2016. www.mf.gov.md/rapoarte (vizitat 16.07.2015).
3. Ciubotaru M., Hîncu V. Managementul financiar în sistemul managementului public în economia contemporană. În: Studii Economice, An II, nr.1-2 (iunie) 2008. Chișinău: ULIM, 2008. p. 271-286. 1,1 c.a
4. Ciubotaru M., Hîncu R., Hîncu V. Experiența internațională privind aplicarea instrumentelor de monitorizare, evaluare și raportare a performanțelor bugetare și identificarea oportunităților de aplicare în Republica Moldova. În: Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii: Conf. șt. int. Chișinău: ASEM, 2015, p.15-22. 0,7 c.a.
5. Ciubotaru M., Hîncu V. Evaluarea performanțelor bugetare din perspectiva ajustării managementului finanțelor publice din Republica Moldova la principiile europene. În: Rolul investițiilor în asigurarea dezvoltării economice durabile în contextul integrării europene. Materialele Conf. șt. int., Chișinău: ASEM, 2015, p. 28-36. 0,8 c.a.
6. Ciubotaru M., Hîncu V. Reformarea sistemului de management financiar public în Republica Moldova. În: Analele Universității Libere Internaționale din Moldova. Chișinău: ULIM, 2009, vol.8, p.31-38. 0,7 c.a.
7. Diamond J. Budget System Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda, International Monetary Fund, 2006, 118 p.

8. Hîncu V. Unele aspecte privind măsurarea performanțelor managementului financiar public. In: *Economica*. Chișinău: ASEM, nr.6, 70/2009, p. 24-29. 0,7 c.a.
9. Hîncu V. Modelul de evaluare a interdependenței dintre cheltuielile publice și produsul intern brut în Republica Moldova. În: *Rolul investițiilor în asigurarea dezvoltării durabile a economiei naționale în contextul integrării europene*. Materialele Conf. șt. intern. Chișinău: ASEM, 2015, p. 122-127. 0,5 c.a.
10. Hîncu V. Studiul comparativ al implementării bugetării bazate pe performanță în Republica Moldova și în alte țări. In: *Aspecte ale dezvoltării potențialului economico - managerial în contextul asigurării securității naționale*: Conf. șt. int. Bălți: Universitatea de Stat „Alec Russo”, 2015, p. 198-203. 0,6 c.a.
11. Hîncu V., Hîncu R. Investiții în rezultate: finanțarea cheltuielilor publice în baza performanțelor. In: *Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii*: Conf. șt. int. Chișinău: ASEM, 2014, p. 187-191. 0,5 c.a.
12. Hîncu V., Ofrim G. Indicatorii veniturilor, cheltuielilor și deficitului bugetar - importanți indicatori de analiză a riscului economic la nivel de țară. In: *Simpozionul internațional al tinerilor cercetători, ediția a VIII-a*. Chișinău: ASEM, 2010, p. 313–315. 0,2 c.a.
13. Hîncu V. De la bugetarea bazată pe program către bugetarea bazată pe performanță: provocare pentru țările cu economii emergente. In: *Rolul investițiilor în dezvoltarea durabilă a economiei naționale în contextul integrării europene*: Conf. șt. int. Chișinău: ASEM, 2010, p. 234-239. 0,5 c.a.
14. Hîncu V. Aspecte privind implementarea reformei managementului financiar public în statele în curs de dezvoltare. In: *Simpozionul Internațional al Tinerilor cercetători, ed. a VII-a*. Chișinău: ASEM, 2009, p.315-317. 0,2 c.a.
15. Hîncu V. Performanțele managementului financiar în cadrul sistemului managementului public: abordări teoretice și practice. In: *Simpozionul Internațional al tinerilor cercetători, ed. a VI-a*. Chișinău: ASEM, 2008, vol. I, p. 197-199. 0,3 c.a.
16. Kalatschan M. *Performance Budgeting*, 1st edition. Trauner Verlag, Linz, 2008, 356 p.
17. *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale*. Nr. 181 din 25 iulie 2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 08.08.2014, nr.223-230/519.
18. OCDE: *Performance Budgeting in OCDE Countries*. 2007. 226 p. <http://www.oecd.org/buget/> (vizitat 29.03.2014).
19. Profiroiu M., Profiroiu A. *Cadrul de analiza a performanțelor sectorului public*. În: *Economie teoretică și aplicată*. București: ASE, 2007, p. 41-50.
20. *Programe de dezvoltare strategică a Ministerului Economiei al Republicii Moldova pe anii 2012-2014*. <http://mec.gov.md>. (vizitat 03.07.2015).
21. *Rapoarte privind executarea bugetului de stat pe anii 2012, 2013, 2014*. www.mf.gov.md/rapoarte/ (vizitat 10.06.2013, 07.07.2014, 25.05.2015).

22. Robinson M. Program classification for performance - based budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence, 64 p. <https://ieg.worldbankgroup.org/reports/> (vizitat 10.10.2013).
23. Roșcovanu M., Manole T., Secrieru A. Bugetarea pe bază de performanță. BCI. Chișinău: Nova-imprint SRL, 2010, 68 p.
24. The Principles of Public Administration. Chapter 6. Public Financial Management. OCDE. 2014. www.sigmaweb.org. (vizitat la 01.06.2015).
25. Ulian G., Vișanu T. Cadrul de cheltuieli pe termen mediu - instrument eficient de planificare a bugetului, Revista științifică. Chișinău: USM, nr. 2(62), 2013, p. 77-83.
26. Veverița E. Bugetarea pe programe în cadrul Ministerului Economiei și Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. Chișinău: Centrul analitic independent „Expert-Grup”, 2013. 23 p.
27. Why Budgets matter: The New Agenda of Public Expenditure Management. Overseas Development Institute (ODI). London, 2004.

ADNOTARE

Hîncu Vasile: “Fundamentele evaluării performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale”, teză de doctor în economie, specialitatea 522.01. Finanțe, Chișinău, 2016

Teza de doctor a fost elaborată în cadrul Catedrei „Finanțe și Asigurări”, ASEM și include introducerea, 3 capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 238 titluri, 20 anexe, 143 pagini de text de bază, 8 tabele, 4 boxe, 51 de figuri și 13 formule. Cercetările sunt reflectate în 15 publicații științifice.

Cuvinte-cheie: managementul finanțelor publice, cadrul bugetar pe termen mediu, cheltuieli publice, bugetarea bazată pe performanță, performanța bugetară, indicatori de performanță.

Domeniul de studiu al tezei îl reprezintă finanțele publice.

Scopul lucrării constă în dezvoltarea fundamentelor teoretice și metodologice de evaluare a performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale din perspectiva conformării managementului finanțelor publice din R.M. la principiile europene în domeniu.

Obiectivele tezei: investigarea fundamentelor teoretico-metodologice ale performanței bugetare și identificarea situației în domeniu; cercetarea conexiunii dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare la nivelul APC; realizarea studiului comparativ al practicilor internaționale în domeniul BBP în vederea identificării instrumentelor ce pot fi aplicate în R.M.; dezvoltarea aspectelor metodologice privind evaluarea performanței bugetare din perspectiva conformării MFP în R.M. la principiile europene în domeniu; măsurarea și analiza performanței bugetare sistemice și elaborarea unor recomandări ce pot contribui la eliminarea discrepanțelor identificate; evaluarea interdependenței dintre cheltuielile publice și produsul intern brut în R.M.

Noutatea și originalitatea științifică constă în: precizarea și aprofundarea conceptului de performanță bugetară prin abordarea sistemică și multidimensională a performanței; identificarea elementelor care caracterizează conexiunea dintre politici publice, CBTM și bugetare; dezvoltarea metodologiei de evaluare a performanței bugetare sistemice la nivelul APC din R.M. în conformitate cu principiile europene în domeniul MFP; identificarea sistemului de indicatori de performanță pentru aprecierea situației privind MFP din R.M., folosind Tabelul de bord; elaborarea mecanismului de evaluare a gradului de conformare a MFP din R.M. la principiile europene; elaborarea modelului econometric de evaluare a interdependenței dintre cheltuielile publice și PIB în R.M.

Problema științifică importantă soluționată constă în fundamentarea performanței bugetare prin dezvoltarea mecanismului de evaluare a performanței bugetare sistemice la nivelul APC, bazat pe aplicarea unui sistem de indicatori financiari și non-financiari, în vederea asigurării conformării MFP din Republica Moldova la principiile europene în domeniu.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a tezei constau în: dezvoltarea conceptului privind performanța bugetară, a mecanismului de evaluare a performanței bugetare sistemice, inclusiv a sistemului de indicatori la nivelul APC; identificarea conexiunii dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare, și a instrumentelor de asigurare a performanței bugetare; aprecierea situației în domeniul MFP din R.M. din perspectiva conformării la principiile europene; evaluarea interdependenței dintre cheltuielile publice și PIB în R.M.

Implementarea rezultatelor științifice. Cele mai importante rezultate ale cercetării au fost acceptate spre implementare în Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Direcția Generală Finanțe a Primăriei mun. Chișinău și în activitatea didactică din cadrul ASEM, fiind confirmate prin acte de implementare.

ANNOTATION

Hîncu Vasile: "Fundamentals of budgeting performance evaluation at central public administration," PhD thesis in economics, specialty 522.01. Finance, Chisinau, 2016

The thesis was developed at the Department "Finance and Insurance", ASEM and includes introduction, 3 chapters, conclusions and recommendations, bibliography consisting of 238 sources, 20 annexes, 143 pages of main text, 8 tables, 4 boxes, 51 figures and 13 formulas. The researches are reflected in 15 scientific publications.

Keywords: public finance management, medium-term budgeting framework, public expenditures, performance based budgeting, performance budgeting, performance indicators.

Field of study of this thesis is public finances.

The thesis aim is to develop theoretical and practical fundamentals of performance budgeting evaluation by implementing performance-based budgeting model in the central public administration (CPA) in order to comply with the European principles of public finance management (PFM).

Objectives of the thesis: research of the theoretical and methodological fundamentals of performance budgeting and the highlighting of the situation in this field; research of the link between public policy, strategic planning and budgeting at CPA; comparative study of international practices in performance-based budgeting to identify tools that can be applied in Moldova; development of methodological aspects regarding the evaluation of performance budgeting in terms of Moldovan PFM compliance to European principles; evaluation and analysis of systemic performance budgeting and the development of recommendations that can help eliminate the disparities; assessment of interlink ages between public expenditure and GDP in Moldova.

Scientific novelty and originality consists of: specifying and deepening the concept of performance budgeting by systemic approach and addressing multidimensional performance; identification of the elements that describe the connection between public policies, medium term budgeting framework and budgeting; developing the methodology for assessing systemic performance budgeting at APC in line with European principles; identifying the performance indicators system using to appreciate the PFM situation (Scorecard) in Moldova; development of mechanism of assessing the suitability of the MFP from Moldova to European principles; development of econometric evaluation model of interdependence between public spending and GDP in Moldova.

Important scientific issue solved consists in arguer of budgeting performance by developing of the evaluation mechanism of systemic performance budgeting at central public administration, based on financial and non-financial indicators system, in the context to reach the compliance of the public financial management of Moldova to the European principles in domain.

The theoretical significance and applicative value of the paper is to develop the concept of budgetary performance, the mechanism and a system of indicators for evaluating performance budgeting at the CPA level, identification the link between public policy, strategic planning and budgeting, and performance-based budgeting tools; appreciation of the situation in the PFM field in Moldova in compliance with an European principles; evaluation of the interdependence between public spending and GDP.

Implementation of scientific results. The most important results of the research have been accepted for implementation by the Ministry of Finance of the Republic of Moldova, the General Directorate for Finance of Chisinau City Hall and for teaching purposes in ASEM, as confirmed by implementation documents.

АННОТАЦИЯ

к докторской диссертации «Основы оценки бюджетной результативности на уровне Центрального Публичного Управления», Хынку Василе, Кишинэу, 2016, специальность 522.01. Финансы

Докторская диссертация, была разработана на Кафедре «Финансы и Страхование», Академии Экономических Знаний Молдовы (МЭА) и состоит из: введения, 3-х глав, заключения и рекомендаций, библиографии из 238 источников, 20 приложений, 143 страниц базового текста, 8 таблиц, 51 графика и 13 формул. Исследования отображены в 15 научных публикациях.

Ключевые слова: публичный финансовый менеджмент (ПФМ); бюджетное прогнозирование на среднесрочный период (БПСР); бюджетные расходы; бюджет основанный на результативности; показатели результативности.

Область исследования диссертации представляет собой государственные финансы.

Основной целью исследования является развитие теоретических и практических основ оценки бюджетной результативности в рамках модели бюджета основанного на результативности на уровне Центрального Публичного Управления (ЦПУ), в соответствии с европейскими принципами в рамках публичного финансового менеджмента в Р.М.

Задачи исследования: исследование теоретических и методологических основ бюджетной результативности, анализ ситуации в данной области; исследование взаимосвязи публичных политик, стратегического планирования и бюджетирования на уровне ЦПУ; сравнительный анализ международной практики в применении модели бюджета основанного на результативности, с целью выявления инструментов для применения в Р.М.; развитие методологических аспектов оценки системной бюджетной результативности с точки зрения соответствия ПФМ в Р.М. европейским принципам; оценка и анализ системной бюджетной результативности и разработка рекомендаций по устранению выявленных расхождений; оценка взаимозависимости между показателями публичных расходов и ВВП в Р.М.

Новизна и оригинальность научного исследования состоит в: уточнении и углублении концепта бюджетной результативности, используя системный и многомерный подход относительно результативности; идентификация элементов характеризующих взаимосвязь между публичными политиками, БПСР и бюджетированием; разработка методологии оценки системной бюджетной результативности на уровне ЦПУ Р.М., в соответствии с европейскими принципами; идентификация системы показателей для оценки ситуации в области ПФМ; разработка механизма оценки степени соответствия ПФМ в Р.М. европейским принципам; разработка и тестирование эконометрической модели с целью определения взаимозависимости государственных расходов и ВВП в Р.М.

Решенная научная проблема состоит в обосновании бюджетной результативности посредством развития механизма оценки системной бюджетной результативности на уровне ЦПУ, основанного на системе финансовых и других показателей, с целью обеспечения соответствия ПФМ в Р.М. европейским принципам в данной области.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в развитии концепции бюджетной результативности, механизма оценки системной бюджетной результативности, включая систему показателей на уровне ЦПУ; выявлении связи между публичными политиками, стратегическим планированием и бюджетированием, а также инструментов, обеспечивающих результативность бюджетирования; идентификации ситуации в ПФМ в Р.М., в соответствии с европейскими принципами; оценка корреляции бюджетных расходов и ВВП в Р.М.

Внедрение научных результатов. Наиболее важные результаты исследования были приняты для внедрения Министерством Финансов Р.М., главным Финансовым Управлением Примэрии мун. Кишинэу и в преподавательской деятельности в МЭА, что было подтверждено документально.

HÎNCU Vasile

**FUNDAMENTELE EVALUĂRII
PERFORMANȚEI BUGETARE LA NIVELUL
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE**

Specialitatea 522.01. FINANȚE

Autoreferatul tezei de doctor în științe economice

Aprobat spre tipar: 06.05.2016. Formatul hîrtiei: 42x97 1/16.

Hîrtie ofset. Tipar ofset.

Tiraj 50 ex.

Coli de tipar: 1,0

Comanda nr. 33

Departamentul Editorial-Poligrafic al
Academiei de Studii Economice a Moldovei
Str. Mitropolit Gavriil Bănulescu-Bodoni 59,
MD-2005, Chișinău