

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**

522.01. FINANȚE

Teză de doctor în științe economice

Conducător științific:

**CIUBOTARU Maria,
dr. habilitat în economie**

Autor:

HÎNCU Vasile

CHIȘINĂU, 2016

© Hîncu Vasile, 2016

CUPRINS

ADNOTARE	5
ANNOTATION	6
АННОТАЦИЯ	7
LISTA ABREVIERILOR	8
INTRODUCERE	10
1. ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE A PERFORMANȚEI BUGETARE ÎN SECTORUL PUBLIC	16
1.1. Reformarea managementului finanțelor publice și dezvoltarea viziunii contemporane a bugetării	16
1.2. Abordarea doctrinală și legislativă a performanței bugetare în sectorul public	29
1.3. Analiza situației privind reforma managementului finanțelor publice în Republica Moldova în contextul bugetării bazate pe performanță și identificarea problematicii în domeniu	41
1.4. Concluzii la capitolul 1	50
2. PRACTICI INTERNAȚIONALE PRIVIND BUGETAREA BAZATĂ PE PERFORMANȚĂ ȘI POSIBILITĂȚI DE APLICARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	52
2.1. Conexiunea dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare	52
2.2. Dezvoltarea modelelor de planificare bugetară la nivelul administrației publice centrale	59
2.3. Studiul comparativ privind aplicarea instrumentelor de asigurare a performanțelor bugetare și identificarea oportunităților de utilizare în Republica Moldova	70
2.4. Analiza implementării bugetării bazate pe performanță în administrația publică centrală din Republica Moldova și direcțiile de dezvoltare a sistemului de evaluare a performanței	85
2.5. Concluzii la capitolul 2	97
3. ÎMBUNĂTĂȚIREA PERFORMANȚEI BUGETARE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA PRIN CONFORMAREA MANAGEMENTULUI FINANȚELOR PUBLICE LA PRINCIPIILE EUROPENE	100
3.1. Elaborarea metodologiei de evaluare a performanțelor bugetare sistemice din perspectiva ajustării managementului finanțelor publice la principiile europene	100
3.2. Perfecționarea conexiunii dintre documentele de politici publice, cadrul bugetar pe termen mediu și bugetul anual	108
3.3. Dimensionarea și analiza performanței bugetare prin aplicarea metodologiei de evaluare a performanței sistemice	117
3.4. Modelul econometric de evaluare a interdependenței dintre cheltuielile publice și produsul intern brut în Republica Moldova	129
3.5. Concluzii la capitolul 3	138
CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI	141
BIBLIOGRAFIE	144
ANEXE	159

Anexa 1. Caracteristica componentelor managementului finanțelor publice	160
Anexa 2. Rezultatele (scorurile) evaluărilor PEFA în Republica Moldova în perioada 2006-2015	162
Anexa 3. Structura instituțională a serviciului public din Republica Moldova	163
Anexa 4. Aplicarea instrumentelor de asigurare a performanțelor bugetare în Canada, Australia și Finlanda	164
Anexa 5. Evoluția programelor pe subprograme bugetare și conexiunea acestora cu structura organizațională a Ministerului Economiei	166
Anexa 6. Lista documentelor de politici economice gestionate de Ministerul Economiei al Republicii Moldova	169
Anexa 7. Programele bugetare ale Ministerului Economiei pe anii 2013-2015: identificarea conexiunii dintre obiective și indicatorii de performanță, constatări, probleme și propuneri	170
Anexa 8. Executarea bugetului Ministerului Economiei pe programe în anii 2011-2014	188
Anexa 9. Alocarea și executarea cheltuielilor publice pe subprograme ale bugetului de stat pe anul 2014	190
Anexa 10. Principiile de Guvernare Bugetară ale OCDE	195
Anexa 11. Principiile europene în domeniul managementului finanțelor publice și evaluarea scorurilor pentru Republica Moldova	196
Anexa 12. Cadrul financiar global corespunzător CCTM 2006-2009 și devierile dintre plafonul pe anul 2009 incluse în CCTM 2009-2011 și alocările bugetului de stat pe 2009 din Republica Moldova	199
Anexa 13. Evoluția produsului intern brut și a indicatorilor finanțelor publice pe anii 2000-2014	200
Anexa 14. Conexiunea dintre cadrul bugetar pe termen mediu și bugetul anual pe anii 2012-2014	201
Anexa 15. Evoluția indicatorilor financiari privind executarea bugetului public național și bugetului de stat pe anii 2012-2014	202
Anexa 16. Analiza diferenței dintre datele inițiale din bugetele de stat, aprobate prin Legile bugetului de stat pe anii 2012-2014 și datele rectificate	203
Anexa 17. Sinteza studiilor empirice cu referire la relația dintre cheltuielile publice și creșterea economică	204
Anexa 18. Statisticile descriptive ale datelor primare utilizate în modelul econometric și rezultatele testelor Dickey-Fuller dezvoltat și Phillips-Perron	205
Anexa 19. Rezultatele aplicării modelului econometric	206
Anexa 20. Acte de implementare a rezultatelor cercetării	207
 DECLARAȚIA PRIVIND ASUMAREA RĂSPUNDERII	 210
CURRICULUM VITAE	211

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” a ASEM și include introducerea, 3 capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 238 de titluri, 20 de 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, performanță 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 politicile 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 cadrul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, Direcției Generale 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.

Key-words: 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.

LISTA ABREVIERILOR

AAP	Academia de Administrare Publică
AG	Agenție guvernamentală
ASEM	Academia de Studii Economice a Moldovei
APC	Administrația Publică Centrală
ARFC	Agenția Relații Funciare și Cadastru
BAP	Buletinul Achizițiilor Publice
BASS	Bugetul asigurărilor sociale de stat
BBZ	Bugetarea în baza zero
BBP	Bugetarea bazată pe performanță
BM	Banca Mondială
BNS	Biroul Național de Statistică
BNM	Banca Națională a Moldovei
BPN	Bugetului Public Național
BS	Bugetul de Stat
BUAT	Bugetul unităților administrativ-teritoriale
CC	Curtea de Conturi
CCTM	Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu
CBTM	Cadrul Bugetar pe Termen Mediu
CNA	Centrul Național Anticorupție
DFID	Departamentul pentru Dezvoltarea Internațională a Guvernului Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord
ESA95	Sistemului European de Conturi Naționale și Regionale (ESA95 valabil până în
ESA2010	septembrie 2014 și ESA2010 valabil din septembrie 2014)
FMI	Fondul Monetar Internațional
FAOAM	Fondul asigurării obligatorii de asistență medicală
IP	Indicator de Performanță
IFPS	Inspectoratul Fiscal Principal de Stat
INCE	Institutul Național de Cercetări Economice
MA	Ministerul Apărării al Republicii Moldova
MCP	Managementul Cheltuielilor Publice
MFP	Managementul Finanțelor Publice
MF	Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova
ME	Ministerul Educației al Republicii Moldova
MEC	Ministerul Economiei al Republicii Moldova

MAIA	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare al Republicii Moldova
MC	Ministerul Culturii al Republicii Moldova
MDRC	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor al Republicii Moldova
MJ	Ministerul Justiției al Republicii Moldova
MMPSF	Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova
MP	Managementul performanței
MTIC	Ministerul Tehnologiei informației și Comunicării al Republicii Moldova
MTID	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor al Republicii Moldova
MS	Ministerul Sănătății al Republicii Moldova
NMP	Noul Management Public
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OPEM	Organizația pentru promovarea exportului din Moldova
PAP	Planuri anuale de performanță
PART	Program Assessment Rating Tool (Instrument rating de evaluare a performanței)
PEFA	Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității Financiare
PIB	Produsul intern brut
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PSA	Acord privind serviciile publice
PSD	Programe de dezvoltare strategică
RAP	Rapoarte anuale de performanță
R.M.	Republica Moldova
SPPB	Sistemul de Planificare – Programare – Bugetare
SIGMA	Inițiativa UE și OCDE „Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările din Europa Centrală și de Est”
SIMF	Sistemul Informațional de Management Financiar
SUA	Statele Unite ale Americii
UE	Uniunea Europeană
ULIM	Universitatea Liberă Internațională din Moldova

INTRODUCERE

Actualitatea și importanța temei de cercetare. În majoritatea statelor lumii, elaborarea și implementarea mecanismelor de modernizare a managementului finanțelor publice (MFP) au devenit cruciale în procesul de eficientizare a utilizării resurselor bugetare. În ultimii ani, Republica Moldova (R.M.) a inițiat implementarea unui program ambițios de reformare a managementului finanțelor publice prin modernizarea instituțiilor bugetare și ajustarea cadrului legislativ la cerințele și standardele Uniunii Europene (UE). În scopul asigurării unui sistem eficient și transparent de management al finanțelor publice, obiectivele reformei se focalizează pe modernizarea procesului de elaborare, executare și raportare a bugetului, îmbunătățirea evidenței contabile, implementarea sistemului de control și audit financiar intern modern în sectorul public, crearea sistemului informațional integrat de gestionare a finanțelor publice. Cele mai importante realizări ale reformei în domeniul MFP din R.M. se referă la crearea *fundamentelor metodologice ale MFP*, implementarea *cadrului de cheltuieli pe termen mediu* (în anul 2002), modernizarea *sistemului de control financiar public intern* (în anul 2010), aprobarea *Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020* (în anul 2013), elaborarea și adoptarea (în anul 2014) a *bugetului de stat bazat totalmente pe programe*, adoptarea *Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale* și a *Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului* (în anul 2014). Sistemul reformat al MFP asigură o mai bună integrare a deciziilor bugetare cu performanțele în sectorul public, implementarea treptată a unei bugetări bazate pe program, centrate pe performanță și eficiență, efectuarea unor mai bune controale ale utilizării fondurilor primite de autoritățile publice, monitorizarea utilizării acestora, măsurarea rezultatelor obținute în urma implementării programelor bugetare.

Cu toate acestea, practica a demonstrat că încă nu toate componentele MFP din Republica Moldova corespund totalmente standardelor internaționale, cerințelor și principiilor europene în domeniu, sistemul de MFP încă nu asigură nivelul scontat de eficiență și eficacitate în utilizarea resurselor financiare publice, dat fiind faptul că trecerea de la bugetarea tradițională bazată pe resurse la bugetarea bazată pe programe și performanță n-a devenit încă irevocabilă și nu are o influență atotcuprinzătoare asupra procesului bugetar, în special, asupra elaborării bugetului. În plus, în condițiile evoluțiilor internaționale și naționale în domeniul MFP și intențiilor Republicii Moldova de aderare la Uniunea Europeană, este justificată efectuarea unui studiu de doctorat axat pe problematica managementului finanțelor publice și bugetării bazate pe performanță (BBP), deoarece conformarea la principiile europene în domeniu devine o condiție obligatorie a reformelor, iar capacitățile administrației publice centrale (APC), care elaborează politici publice și prestează servicii cu impact global asupra societății, încă nu sunt suficient de consolidate pentru

a aplica efectiv metodologia bugetării bazate pe performanță. 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 în domeniu.

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 funcție de alocările bugetare, la modernizarea modelelor de bugetare. În condițiile când 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. 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., Woods M., Osborne D., Pollitt Ch., Diamond J., Allen R., Mandl U., Mureșan V., Boboc I., Mihaiu D., Profiroiu M. O contribuție mare la studierea problematicii enunțate a fost adusă de următorii savanți și practicieni autohtoni: Ciubotaru M., Secieru A., Stratulat O., Cobzari L., Ulian G., Iliadi Gh., Bugaian L., Manole T., Fuior E., Pârțachi I., Casian A., Baurciulu A., Timuș A., Botnari N., Rotaru L., Veveriță E.

Cercetări în domeniul respectiv au fost efectuate în cadrul Institutului Național de Cercetări Economice, Business Consulting Institute, Transparency International-Moldova, Centrului Analitic Independent „Expert-Grup”, care au contribuit la conceptualizarea noțiunilor și la evaluarea situației în domeniul managementului finanțelor publice, inclusiv aplicarea bugetării bazate pe performanță și a altor aspecte ale reformei MFP. Cercetarea, de asemenea, s-a bazat pe studiile organizațiilor internaționale. O contribuție aparte la evaluarea progresului în implementarea reformelor în domeniul MFP are Banca Mondială, care în comun cu alți donatori, a elaborat metodologia de evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA), care asigură identificarea situației prin analiza documentelor și aplicarea unui set de indicatori calitativi. Metodologia PEFA a fost aplicată cu asistența donatorilor în mai multe țări, inclusiv în Republica Moldova.

Procesele de integrare europeană au impus dezvoltarea, de către Inițiativa UE și a Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) „Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările din Europa Centrală și de Est” (SIGMA), a unei noi metodologii de evaluare a APC din țările în curs de dezvoltare din perspectiva corespunderii la principiile europene, care identifică situația în domeniile administrației publice, inclusiv în MPF, prin analiza documentelor și aplicarea unui set de indicatori atât cantitativi, cât și calitativi. Metodologia respectivă a fost aplicată în țările din Balcani și urmează să fie implementată în țările

din Europa de Est în vederea evaluării nivelului de instituționalizare a reglementărilor și practicilor europene în domeniu.

Ca urmare a analizei situației în domeniul de cercetare, autorul a constatat că performanța bugetară devine criteriul 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;
- realizarea studiului comparativ al practicilor internaționale în domeniul BBP 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 R.M.

Obiectul cercetării îl constituie 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. Izvoarele doctrinale și metodologiile organismelor internaționale au stat la baza elaborării metodologiei de cercetare a temei de doctorat. 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*, care a fost aplicată la analiza și

interpretarea indicatorilor finanțelor publice și a impactului acestora asupra produsului intern brut (PIB); *metoda SWOT*, la care s-a recurs pentru identificarea punctelor forte și slabe ale subprogrameelor bugetare; *metoda benchmarking*, aplicată pentru compararea finanțelor publice autohtone cu cele din țările OCDE; *metode economico-matematice*, folosite pentru elaborarea modelului econometric.

Suportul informațional al cercetării îl constituie legislația și actele normative în domeniul MFP din Republica Moldova, rapoartele și publicațiile Ministerului Finanțelor (MF), Ministerului Economiei (MEC) și altor autorități publice, Biroului Național de Statistică (BNS) și organizațiilor internaționale: Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional (FMI), OCDE, SIGMA al UE și OCDE, Departamentul pentru Dezvoltarea Internațională a Guvernului Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (DFID), PNUD ș.a.

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 Republica Moldova folosind Tabelul de bord;
- elaborarea mecanismului de evaluare a gradului de conformare a MFP din Republica Moldova 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 Republica Moldova.

Semnificația teoretică a lucrării rezidă în dezvoltarea conceptelor contemporane privind performanța bugetară și a conexiunii dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare; sintetizarea metodelor și instrumentelor bugetării bazate pe performanță, aplicate în țările dezvoltate; elaborarea metodologiei și a sistemului de indicatori pentru evaluarea performanței bugetare sistemice la nivelul APC, conform principiilor europene în domeniu. Concluziile și recomandările prezentate în teză pot contribui la amplificarea unor viziuni teoretice privind fundamentele evaluării performanței bugetare la nivelul administrației publice.

Valoarea aplicativă a tezei constă în posibilitatea de a utiliza rezultatele cercetării pentru îmbunătățirea performanței bugetare, inclusiv: ajustarea structurii organizaționale a entităților

bugetare la nivel central cu structura subprogramelor și alocările bugetare; aplicarea instrumentelor BBP, folosite în țările dezvoltate, în vederea asigurării performanței MFP din R.M.; aplicarea metodologiei de evaluare a performanței bugetare sistemice, în special, a Tabelului de Bord, pentru aprecierea situației în domeniul MFP din R.M., inclusiv a gradului de conformare la principiile europene; determinarea dependenței dintre veniturile și cheltuielile bugetare și PIB; aplicarea modelului econometric pentru estimarea corelației dintre cheltuielile publice și PIB. Rezultatele pot fi folosite în scopuri de cercetare și didactice, inclusiv în cadrul cursurilor universitare *Finanțe Publice, Managementul Finanțelor Publice, Strategii Macroeconomice Fiscale și Bugetare*.

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.

Aprobarea rezultatelor. Aspectele principale ale tezei de doctorat, concluziile și principalele recomandări, formulate în teză, au fost expuse de către autor în cadrul a 12 conferințe și simpozioane științifice naționale și internaționale: Simpozionul tinerilor cercetători, Academia de Studii Economice a Moldovei (edițiile 2005, 2008, 2009, 2010); „Republica Moldova: 20 de ani de reforme economice”, Academia de Studii Economice a Moldovei, Institutul Național de Cercetări Economice „Costin Kirițescu” (2011); „Teoria și practica administrării publice”, Academia de Administrare Publică (2011), „Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii”, ASEM (edițiile 2014, 2015); „Aspecte ale dezvoltării potențialului economico-managerial în contextul asigurării securității naționale”, Universitatea de Stat „Alec Russo”, Bălți (2015); „Internalisation et professionnalisation de l’enseignement supérieur: état des lieux et perspectives”, Institutul Internațional de Management IMI-NOVA sub înaltul patronaj al UNESCO (2015); „Rolul investițiilor în asigurarea dezvoltării economice durabile în contextul integrării europene”, Academia de Studii Economice a Moldovei (2015).

Conținutul tezei de doctorat a fost discutat și aprobat în ședințele catedrei ”Finanțe și Asigurări”, din 23.06.15 și a Seminarului științific de profil din 18.02.2016 din cadrul ASEM.

Publicații. Conținutul de bază al tezei a fost expus în 15 publicații științifice, inclusiv 2 în reviste de specialitate, cu un volum de circa 8,1 c.a.

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

Sumarul compartimentelor tezei. Scopul și sarcinile lucrării au determinat structura logică a acesteia, care cuprinde: introducere, trei capitole, concluzii generale și recomandări, anexe, bibliografie și alte elemente structurale, precum: lista abrevierilor, cuvinte-cheie, adnotările în limbile română, engleză și rusă, certificatele de implementare etc.

În **Introducere**, este argumentată actualitatea și importanța temei investigate; sunt identificate scopul și obiectivele cercetării; sunt prezentate suportul teoretico-științific și cel metodologic al tezei, elementele de noutate și originalitate științifică, semnificația teoretică și valoarea aplicativă a cercetării, problema științifică importantă soluționată; sunt descrise aprobarea și implementarea rezultatelor cercetării.

Capitolul 1 „Abordări teoretico-metodologice a performanței bugetare în sectorul public” cuprinde sinteza teoriilor economice și conceptelor privind eficiența și 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.

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 privind evoluția modelelor de bugetare, în special a bugetării bazate pe performanță, și 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.

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.

În compartimentul **Concluzii generale și recomandări**, sunt prezentate principalele concluzii ale investigației realizate privind fundamentarea evaluării performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale și formulate recomandări, care pot contribui la îmbunătățirea performanței și, implicit, la dezvoltarea acesteia.

1. ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE A PERFORMANȚEI BUGETARE ÎN SECTORUL PUBLIC

1.1. Reformarea managementului finanțelor publice și dezvoltarea viziunii contemporane a bugetării

Sectorul public a fost considerat, o perioadă îndelungată, ca unul al non-pieței, fapt ce a exclus concurența cu repercusiuni negative asupra calității bunurilor și serviciilor publice și asupra gestionării resurselor utilizate în acest sector [35, p. 197]. Nivelul tot mai ridicat al nevoilor publice și dificultățile frecvente în acoperirea acestora au impus transformări esențiale atât în modalitatea de asigurare cu bunuri și servicii publice, cât și în finanțarea organizațiilor și a instituțiilor care le realizează. Tot mai des, pentru trasarea sarcinilor actuale ale administrației publice se utilizează termenul „*management public*”, accentuându-se necesitatea utilizării tehnologiilor moderne de gestiune și a rolului crescând al relațiilor de piață în sectorul public. În acest context, managementul public reprezintă ansamblul proceselor și relațiilor de management, existente între componentele sistemului administrativ, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile/procese de acțiune, și/sau se planifică, organizează, coordonează, gestionează și controlează activități ce satisfac interesul public.

Sectorul public este, de asemenea, în continuă transformare, conducând la apariția *noului management public* (NMP) - un termen foarte larg și complex ce descrie valul reformelor din sectorul public, în întreaga lume, începând cu anii 70-80 ai secolului al XX-lea. Fiind impulsionată de NMP, reforma *managementului finanțelor publice* este tratată, în literatura de specialitate, ca un proces continuu de schimbări de lungă durată ce depășește termenul de cinci ani, realizat prin introducerea unor noi instrumente și tehnici de gestionare financiară a serviciilor publice și de dimensionare a MFP. Ipoteza de bază a reformelor NMP a constat în faptul că penetrarea relațiilor de piață în sectorul public a condus spre un rezultat sporit al binomului cost-eficiență al guvernelor fără a avea, totodată, efecte negative asupra altor obiective. NMP a introdus nu doar un mod diferit de gestiune a serviciilor publice, dar, de asemenea, și nevoia pentru diverse instrumente și tehnici ale managementului financiar. Introdusă inițial ca răspuns la criticile publice față de serviciile publice, filosofia generală a reformelor constă într-o eficiență mai mare în sectorul public și dispune de două principii-cheie: permite managerilor să gestioneze resursele și face managerii responsabili [33, p. 24-25; 34, p. 315; 163].

Obiectivele comune ale *noului management public* includ: o cultură și orientare managerială care este focalizată pe client și rezultate; alternative structurale care promovează autoritatea descentralizată și controlul; separarea elaborării politicilor de livrarea serviciilor. Istoria

dezvoltării managementului public în țările cu economie de piață denotă faptul că creșterea eficienței și eficacității cheltuielilor bugetare poate fi atinsă doar prin intermediul creării unui **sistem modern al managementului financiar public**, numit și **noul management al finanțelor publice** (NMFP). Olson O. descrie conceptul de NMFP ca pe un proces de reformare ce vizează creșterea gradului de conștientizare financiară în procesul de luare a deciziilor în sectorul public și, prin urmare, o parte integrantă a reformelor mai vaste ale serviciului public [185]. Guthrie J. identifică cinci dimensiuni-cheie pentru NMFP: schimbări în sistemele de raportare financiară (trecerea de la contabilitatea de casă la contabilitatea de angajamente); descentralizarea bugetelor; sisteme de costuri și prețuri bazate pe economia de piață; abordarea „măsurarea performanței” și auditul (intern și extern) bazat pe performanță [142].

Progresul și impactul procesului deplin de reformare a NMFP sunt reflectate de OCDE în publicația anuală „Government at a Glance” și au drept obiectiv ajutorarea guvernelor în monitorizarea progresului reformelor [181]. Analiza literaturii de specialitate cu referire la reformele NMFP în țările OCDE permite formularea concluziei că problemele sociale, politice și organizatorice afectează contabilitatea și managementul sectorului public și influențează direcția și viteza reformelor. Începînd cu anii 1970, reformele managementului finanțelor publice în țările dezvoltate au fost propulsate de existența a două forțe principale: în primul rînd, de reducerea cheltuielilor și deficitelor bugetare, și, în al doilea rînd, de ameliorarea performanțelor printr-o eficiență sporită, eficacitate și calitate a serviciilor publice. Imperativele duale - de control al cheltuielilor și deficitelor și, în același timp, îmbunătățirea performanțelor - au fost teme persistente în aceste țări. Statele au răspuns la aceste provocări prin trecerea de la practicile de *aprobare, urmărire și de evidență a cheltuielilor anuale pe baza intrărilor*, la abordări *sistemice și integrate a alocărilor strategice, managementul operațional și evaluarea performanțelor*. Aceste reforme au fost construite pe baza teoriilor opțiunilor publice (Buchanan J., [109]), instituțiilor (North D., [176]) și teoriei „Principal-Agent” (Eisenhardt K., [129]), care au fost inițial adoptate în sectorul privat prin inițiative, cum ar fi „managementul calității totale” (Deming W., [120]), „managementul pentru rezultate” (Drucker P., [128]), „ceea ce poate fi măsurat, poate fi făcut” (Peters T., [196]) și apoi adaptate la sectorul public, inclusiv „noul management public” (Hood Ch., [147]) și formulări conexe (Osborne D. și Gaebler T., [187], Mintzberg H., [170], Hatry H., [144], Moynihan D. și Ingraham P., [172]).

Printre reformele de amploare ale managementului finanțelor publice, realizate la etapa contemporană în țările OCDE (OCDE, [180]; OCDE/ Banca Mondială, [183]; Pollitt Ch. și Bouckaert G., [198]; Diamond J. și Khemani P., [126]; Brumby J., [108]; Rubin I. și Kelly J., [214]), sunt remarcate opt componente de bază:

1. Realizarea economiilor bugetare prin controale centrale mai minuțioase sau prin acordarea unei flexibilități mai mari pentru manageri și organizații în realocarea fondurilor pentru a reflecta schimbarea condițiilor și priorităților.
2. Restructurarea bugetelor pentru a include: *cheltuieli* pentru toate activitățile guvernamentale, *obiective* bugetare țintă și *alocări* pe programe pentru a facilita monitorizarea rezultatelor și evaluarea.
3. Alinierea unui buget multianual cu o politică fiscală clară și estimări realiste ale veniturilor;
4. Utilizarea frecventă a informațiilor referitoare la performanță, în raport cu obiectivele stabilite pentru a spori gradul de responsabilitate.
5. Trecerea de la contabilitatea de casă la contabilitatea de angajamente (exercițiu);
6. Trecerea de la auditul conformității la auditul performanței.
7. Implementarea sistemelor informaționale pentru furnizarea la timp a informațiilor financiare utile tuturor părților cointerestate din procesul bugetar.
8. Utilizarea mai largă a bugetului descentralizat, precum și a mecanismelor de piață, cum ar fi testarea pieței, outsourcing-ul și acordurile de performanță.

Cu toate că **definițiile privind MFP** încă nu sunt la unison, autorul consideră că există, totuși, o tendință ascendentă de a vedea MFP nu doar ca un sistem tehnic sau un set de subsisteme, ci mai degrabă ca un sistem cu mai mulți actori, relații complexe și procese dinamice și interconexe, care conduce la utilizarea eficientă a resurselor financiare publice. În teorie, există accepțiunea faptului că reformarea unui subsistem particular poate avea consecințe pentru o serie de domenii conexe. Complexitatea relațiilor și multitudinea actorilor în cadrul MFP este ilustrată în figura 1.1. *Cea mai îngustă definiție* limitează MFP la activitățile de execuție bugetară, control, evidență, raportare, monitorizare și evaluare [94]. O *altă definiție* descrie MFP ca o gestiune generală a sistemului fiscal, a cheltuielilor și a datoriilor guvernului, care, la rândul lor, influențează alocarea resurselor și redistribuirea veniturilor. Partea de cheltuieli se referă la ciclul bugetar, inclusiv elaborarea bugetului, controale interne, contabilitate, audit intern și extern, achiziții publice, monitorizare și raportare [14, p.31; 213].

În diferite țări, următorii *factori* au impulsionat sau au facilitat reforma MFP: criza fiscală (Tanzania, Marea Britanie, Canada, Argentina, statele asiatice); schimbarea politică (Africa de Sud, țările fostei Uniuni Sovietice); schimbări în așteptările societății, presiunile publice (Marea Britanie, Canada, Columbia, Guatemala); post-conflictele (Rwanda, Burundi, Mozambic, Afganistan, Liberia, Timorul de Est); noua tehnologie (sisteme de e-Achiziții din Chile, Mexic, Coreea, Filipine); cerințele regionale (Uniunea Economică și Monetară a Africii de Vest

(WAEMU), aderarea la Uniunea Europeană (UE)); cerințele donatorilor (țările sărace și puternic îndatorate).

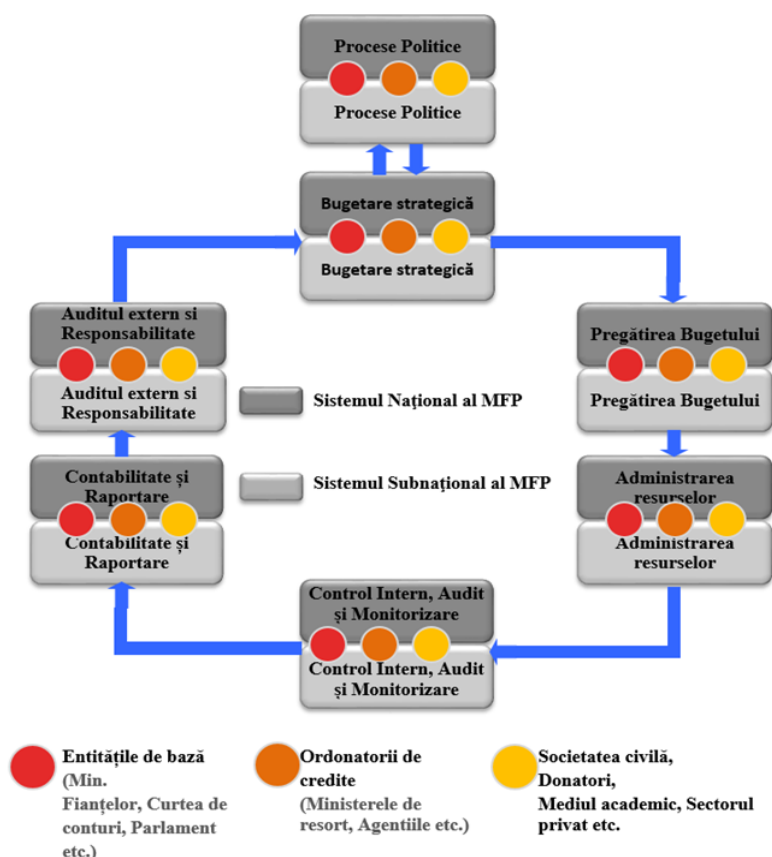


Fig. 1.1. Complexitatea relațiilor și multitudinea actorilor în cadrul MFP
Sursa: [95].

Reformele MFP în țările Europei Centrale și de Est, care au aderat sau doresc să adere la UE, au fost propulsate de necesitatea îndeplinirii cerințelor acquis-ului comunitar, în special în ceea ce privește controlul și auditul intern, auditul extern. În general, reforma MFP reprezintă un proces pe termen lung. Reformele MFP, în cele mai multe țări OCDE, au urmat o cale relativ lentă și constantă. Chiar și în SUA, reformele bugetare au necesitat mult timp pentru a fi introduse și mult mai mult timp pentru a atinge rezultatele dorite [233]. La sfârșitul anilor 80, donatorii au recunoscut ideea că, pentru a avea creștere economică, este necesar ca îmbunătățirea *managementului în sectorul public* să fie însoțită de investiții tehnice. În decursul anilor 90, asistența oferită țărilor în curs de dezvoltare a fost realizată, în cea mai mare parte, prin intermediul unor proiecte, care includeau frecvent intervenții ce vizau cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM), bugetarea bazată pe performanță, implementarea sistemelor integrate de management al informațiilor financiare etc. [231].

În ultimii ani, recunoașterea fungibilității ajutorului, confirmarea efectelor negative ale corupției și creșterea volumului împrumuturilor bazate pe politici/programe au condus la un accent sporit plasat asupra problemelor de guvernare, inclusiv cele legate de sisteme transparente și

ordonate ale MFP. În 2005, angajamentul guvernelor și donatorilor pentru utilizarea și îmbunătățirea sistemelor MFP a fost formulat în Declarația de la Paris (Figura 1.2).



Fig. 1.2. MFP și Declarația de la Paris, 2005

Sursa: adaptare efectuată de autor în baza sursei [119].

În declarație, au fost stabilite obiectivele privind îmbunătățirea MFP și a procesului de achiziții publice. Conferința de la Monterey, Mexic, 2002 [171], de asemenea, a cerut, în mod special, agențiilor de cooperare pentru dezvoltare să-și intensifice eforturile pentru a „armoniza procedurile lor operaționale la cel mai înalt standard în vederea reducerii costurilor de tranzacție și a face mai flexibile debursările și acordarea asistenței de dezvoltare, ținând cont de nevoile naționale de dezvoltare și în conformitate cu obiectivele țării recipiente” [178].

În cadrul reformelor MFP, **Managementului Cheltuielilor Publice** (MCP) i se atribuie o nouă abordare în majoritatea statelor. În abordarea Băncii Mondiale, MCP prevede trecerea de la bugetarea tradițională la un proces care ia în considerare toți actorii și practicile implicate în *procesul bugetar* (consecutivitatea activităților de elaborare, examinare, adoptare, executare și raportare a bugetelor). Fiind elaborată la sfârșitul anilor 90 și descrisă mai apoi ca o viziune contemporană a bugetării, abordarea este, mai degrabă, un mod de percepție a managementului cheltuielilor publice, care tratează procesul de elaborare și executare a bugetului într-o nouă accepțiune, precum și modul în care instituțiile influențează selectarea și realizarea obiectivelor

guvernului [218]. Accentul s-a deplasat de la *bugetarea tradițională* la *MCP* prin *corelarea cheltuielilor cu valori măsurabile în termeni de rezultate și efecte* (Figura 1.3).

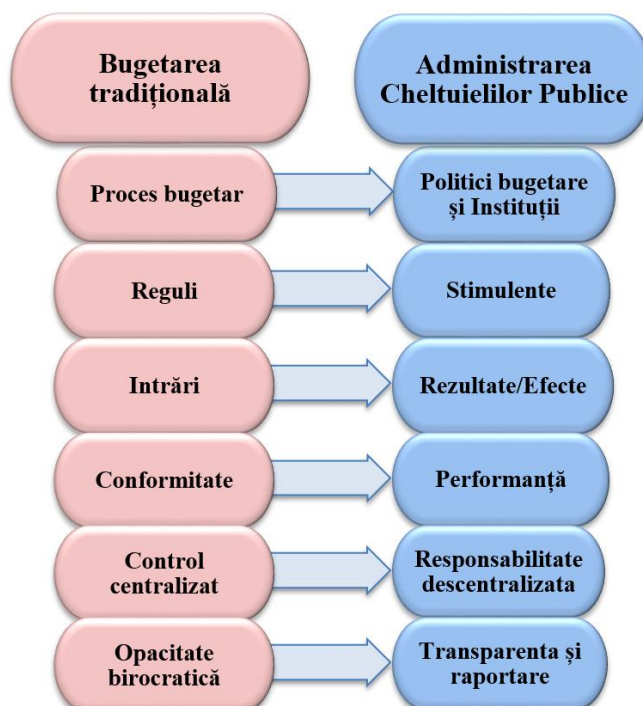


Fig. 1.3. Paradigma schimbării bugetării

Sursa: adaptare efectuată de autor în baza sursei [234].

Îmbunătățirea MCP necesită schimbări ale instituțiilor bugetare, ale rolului administratorilor de buget, ale regulilor de alocare și de folosire a resurselor. Conform acestei abordări, procesul bugetar se realizează în baza *politicilor bugetare și instituționale*, controlul conformității se completează cu *monitorizarea performanțelor*.

O filozofie aparte, numită ***Stabilirea sarcinilor de bază***, și susținută de savantul american Schick A. [218], abordează problematica în felul următor: este necesară *concentrarea pe elementele de bază*, pe care reforma este construită, și nu pe tehnici specifice. Se consideră că lecția pentru țările în curs de dezvoltare, de pe urma unor reforme radicale din țările OCDE, constă în a „*stabili sarcinile de bază*” [235]. Figura 1.4 ilustrează problemele pe care savantul le consideră importante atunci când are loc succesiunea reformelor. Cu referință la efectele bugetare, argumentul denotă că un guvern are nevoie de un buget realist și durabil (disciplina fiscală) înainte de a putea atinge alte obiective ale *eficienței de alocare* (a face lucruri corecte și nu neapărat a face corect lucrurile) și ale *eficienței operaționale*. Ca răspuns la crizele fiscale, statele în curs de dezvoltare au fost, pe la mijlocul anilor 90, încurajate să *centralizeze controalele*. De menționat că, spre deosebire de aceasta, unele state dezvoltate au adoptat abordarea NMP și operațiuni *descentralizate*.

Banca Mondială a constatat că reforma bugetară nu poate avea loc, neapărat, într-o succesiune prestabilită, identică, precisă etc., dar îndeamnă reformatorii să fie oportuniști și să folosească elementele de performanță pentru a avea o cerere pentru „stabilirea sarcinilor de bază”. Un argument alternativ, adus de Andrews M. și Shah A. [95], este că accentul pus pe controalele asociate cu această abordare, împiedică aprofundarea reformei MFP. Wescott C. [233] citează mai multe cazuri din practică (printre ele numărându-se Bulgaria și Guatemala), în care Banca Mondială a aplicat cu succes filozofia „sarcinilor de bază”, precum și cazuri în care BM nu a adoptat abordarea respectivă (Jamaica, Paraguay etc.), susținând inițiative complexe, cum ar fi contabilitatea de exercițiu, pentru că țările respective nu erau pregătite pentru aplicarea unor astfel de instrumente sofisticate. După cum menționează Stevens M. [222], problema constă în faptul că oficialii guvernamentali și donatorii nu au o înțelegere comună a „sarcinilor de bază” pe termen lung, ceea ce a condus la aplicarea unor soluții avansate, care s-au dovedit a fi ineficiente și necorespunzătoare.

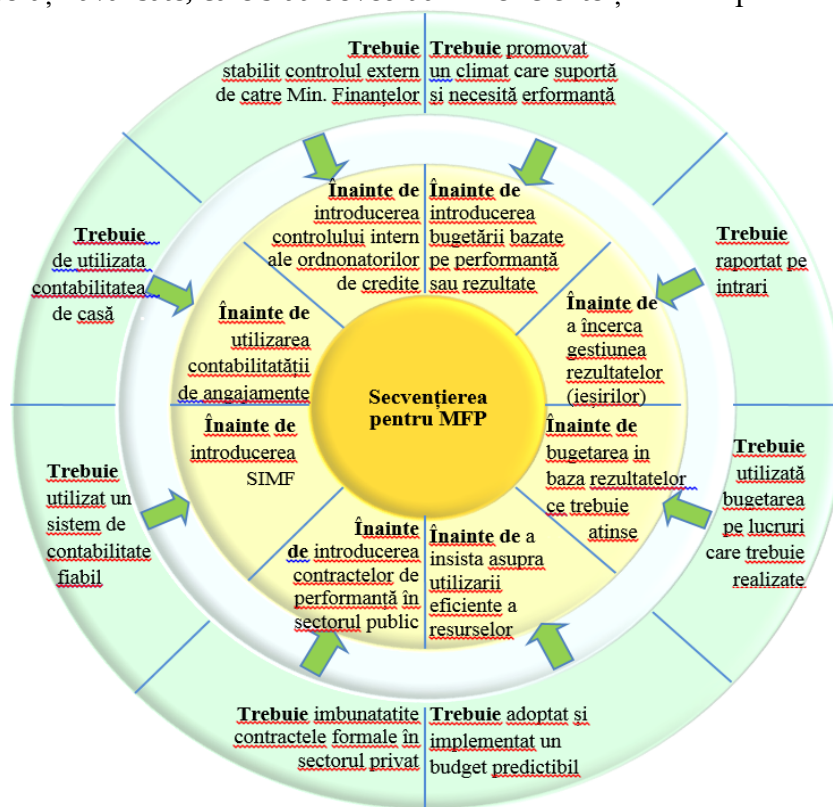


Fig. 1.4. Stabilirea sarcinilor (principiilor) de bază în contextul succesiunii reformelor MFP

Sursa: adaptare efectuată de autor în baza sursei [218].

Începînd cu sec. al XXI-lea, guvernele țărilor dezvoltate și donatorii au început să se întrebe de ce reformele MFP au atins succese limitate. În căutarea răspunsului, s-a ajuns la următoarele concluzii. În primul rînd, bugetul este un proces politic, nu doar unul tehnic și, în multe țări, comportamentul și practicile informale prevalează asupra celor formale. În al doilea rînd, programele de reformare au nevoie de o susținere națională și un angajament politic clar pentru a

înregistra progrese reale durabile. În al treilea rând, coordonarea și armonizarea donatorilor este esențială. Această înțelegere „îmbunătățită” a lucrurilor a condus la dezvoltarea a **trei** abordări diferite, dar reciproc aplicabile ale reformei MFP: 1) „Abordarea Platformă”; 2) „Abordarea Consolidată”; 3) „Economia Politică”, inclusiv a) „Modelul Factorilor Schimbării”; b) „Modelul Utilității așteptate”. Fiecăreia din abordările menționate îi corespunde un model distinct de bugetare. *Bugetarea*, în literatura de specialitate, este definită ca alocarea resurselor [160].

Abordarea Platformă. Bazele *Abordării - Platformă* au fost puse în urma unui studiu (anul 2003) de evaluare a măsurilor de remediere a deficiențelor din sistemele de MFP, propuse de donatorii care oferă împrumuturi pentru aplicarea politicilor [106]. Abordarea procesului de reformă a MFP este idealistă, în unele privințe, ea fiind similară cu „Stabilirea sarcinilor de bază”. Obiectivul acesteia constă în aplicarea unui pachet de măsuri sau activități menite să atingă niște niveluri ascendente („platforme”) ale competenței într-un anumit interval de timp [123]. Accentul, în cazul fiecărei platforme, se pune, mai degrabă, pe un *efect scontat* (de exemplu, un buget anual credibil), decât pe realizarea unui anumit *rezultat (activitate)*. În contextul *Abordării Platformă*, sarcina inițială a unui guvern constă în definirea viziunii sale globale asupra managementului finanțelor publice și a responsabilității. Ulterior, urmează definirea platformelor pentru realizarea acestei viziuni, precum este prezentat în figura 1.5.

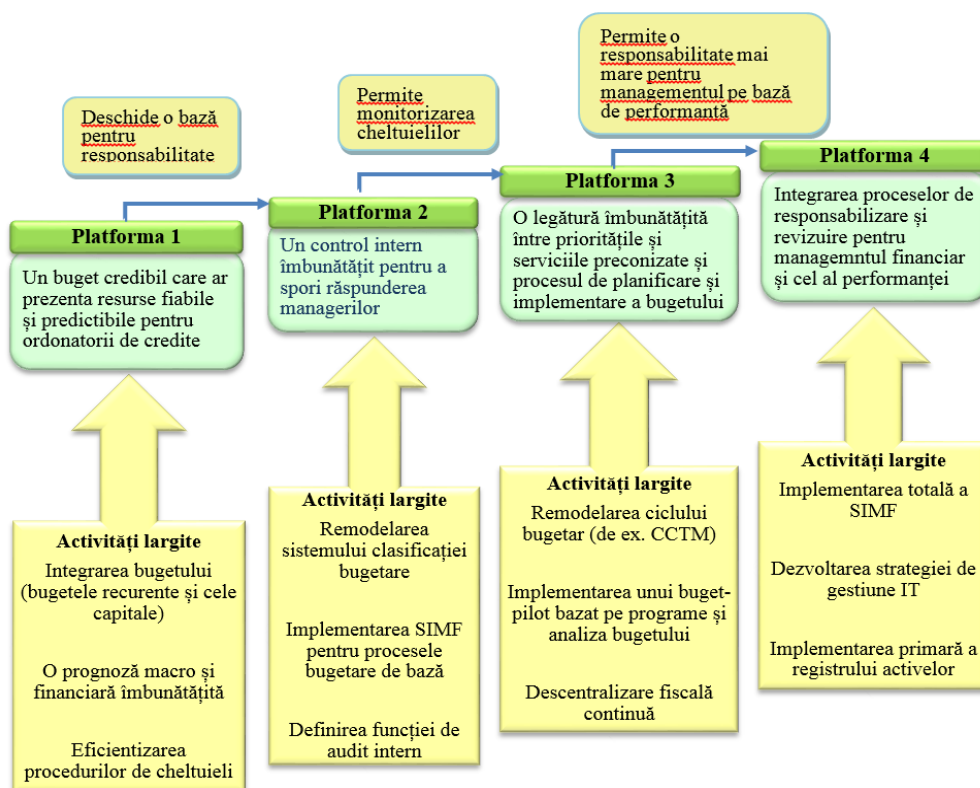


Fig. 1.5. Abordarea platformă, aplicată în Cambodgia

Sursa: adaptare efectuată de autor în baza sursei [123].

În *Abordarea Platformă*, contextul țării este văzut ca fiind esențial. Un număr de țări, inclusiv Cambodgia, Kîrgîzstan, India și Rusia, au folosit *Abordarea Platformă*. În Cambodgia, prima platformă (din cele patru platforme concepute pentru a satisface viziunea Guvernului pe termen lung în cadrul MFP) s-a realizat cu un buget credibil ce ar proiecta venituri și cheltuieli previzibile. În Rusia, primii pași esențiali au fost considerați delegarea puterii financiare către gestionarii de fonduri și introducerea managementului bazat pe rezultate [184]. Ipoteza ce stă în spatele *Abordării Platformă* este că aceasta poate facilita un leadership autentic al guvernului, un ritm de schimbare acceptabilă din punct de vedere politic, armonizarea donatorilor și niveluri mai înalte de încredere. Acestea din urmă au constituit principalele motive în legătură cu lipsa de progrese în domeniul reformelor MFP. Odată ce platformele sunt definite, abordarea propune o serie de măsuri iterative pentru a dezvolta planul de acțiune al respectivei platforme, inclusiv activitățile necesare pentru platformele ulterioare. Lecțiile inițiale, conform exemplului Cambodgiei, sugerează că, pentru reușita procesului, este necesar ca guvernul să fie realist în privința termenelor și să renunțe la proiectele nesatisfăcătoare.

Abordarea Consolidată a reformei MFP. Ca răspuns la necesitatea de a îmbunătăți sistemele de MFP, ca fiind elemente esențiale pentru creșterea și dezvoltarea economică, șapte donatori (inclusiv Banca Mondială, DFID ș.a.), în comun cu instituțiile financiare internaționale, au instituit, în 2001, *Programul PEFA* (Public Expenditure and Financial Accountability sau *Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității Financiare*), care reprezintă un instrument format din 31 de indicatori pentru evaluarea cheltuielilor publice, achizițiilor publice și sistemelor de responsabilitate financiară a unei țări. Pentru evaluarea progresului în reformele MFP, evaluatorii au folosit criteriile OCDE [34, p.316; 35, p.199; 189]. În 2003, a fost efectuat un studiu pentru a contribui la dezvoltarea unui mod mai coordonat și eficient de evaluare PEFA și reformare a MFP în țările în curs de dezvoltare și, în special, în cele care beneficiază de asistență externă semnificativă [94]. Drept urmare, au fost identificate *trei zone problematice*. *Prima* - accentul pe diagnostic pus în așa măsură, încât țările să fie „supra-diagnosticate”. Raportul a evidențiat spectrul larg de diagnosticare efectuat, gradul de duplicitate, scopurile diferite (de exemplu, riscul de dezvoltare sau fiduciar), lacunele și, poate cel mai important, incapacitatea de a măsura în mod obiectiv progresul. Doar evaluările “Statele sărace și extrem de îndatorate” au avut careva măsurări bazate pe performanță. *A doua zonă* - lipsa de acțiuni proprii ale statului, reflectată printr-o multitudine de planuri de acțiuni toate dirijate din exterior. *A treia zonă* - multitudinea de proiecte de reformare a MFP, uneori - necoordonate, uneori - concurente, iar guvernul, responsabil de aplicarea lor, fiind frecvent suprataxat. Diverse lecții din acest studiu și-au găsit locul în *Abordarea Consolidată* cu *trei piloni a bunelor practici* ale MFP. Aceștia sunt: 1) o agendă de țară, cu o

strategie și un plan de acțiuni de reformare a MFP; 2) un program coordonat de asistență financiară externă (acolo unde este nevoie), aliniat la strategia guvernului privind MFP; 3) o sursă comună de informații, cu un cadru de măsurare a rezultatelor MFP, inclusiv a progreselor înregistrate în timp.

În Raportul privind impactul *Abordării Consolidate a Reformei MFP* [101], Betley M., în baza informațiilor cu referință la 12 țări analizate, a constatat că: i) evaluările PEFA au avut un impact asupra guvernelor și asupra donatorilor; ii) au existat cazuri în care evaluările PEFA au dus la o schimbare directă în programele guvernelor implicate în reformarea MFP, în multe cazuri, acestea oferind părților interesate o imagine cuprinzătoare, bazată pe dovezi ale punctelor forte și slabe ale MFP, precum și realizările și provocările din domeniu. În prezent, evaluarea PEFA se aplică pentru evaluarea situației în domeniul MFP atât în țările dezvoltate, cât și în curs de dezvoltare, în ultimele se realizează cu asistența Băncii Mondiale.

Modelele bazate pe abordarea „Economia Politică” oferă un cadru pentru studierea contextului politic în care are loc reformarea oricărui tip de serviciu public, sector sau MFP. Modelul „Factorii Schimbării”, elaborat de DFID, subliniază importanța analizei politice pentru a înțelege ce anume va aduce schimbări pozitive. Modelul a evoluat în urma a trei studii comandate de DFID, în 2004, ce examinau procesul bugetar în Ghana [155], Malawi [205] și Mozambic [146]. Concluziile principale, formulate de DFID [122], au fost că, în primul rând, bugetul este un proces politic și nu doar unul tehnic, și, în al doilea rând, că există un decalaj între instituții formale (cum ar trebui să funcționeze lucrurile) și practicile informale (cum, de fapt, decurg lucrurile). Schick A. [216], de asemenea, constată că, în țările mai sărace, practicile informale, de multe ori, „fac ca sistemul să funcționeze”, dar acest fapt poate frâna dezvoltarea și favoriza corupția. Rakner L. [205] descrie procesul bugetar ca un „teatru”, care maschează modul de repartizare a resurselor și cheltuielilor, Killick T. [155], concluzionează că această subminare a instituțiilor formale duce la devieri mari dintre estimările bugetare și cheltuielile reale, precum și la prejudicii sistematice mari. S-a constatat că această stare de lucruri s-a regăsit, în general, în cele trei țări enunțate mai sus. Motivele invocate au fost: instituțiile responsabile nu au fost eficiente (lipsa de capacitate, constrângerile de timp, lipsa de voință politică, control parlamentar inefficient); fluxul de informații nepotrivite (cultura joasă a păstrării secretului în rândul funcționarilor, lipsa raportării la timp); gradul redus al conștiinței societății (societate civilă subdezvoltată, inclusiv o mass-media puțin independentă) și condiționările donatorilor. Modelul „Utilității Așteptate”, bazat pe abordarea *Economia Politică*, a fost dezvoltat de către filiera Băncii Mondiale pentru Asia de Est și regiunea Pacificului și a „încercat să sporească gradul de sofisticare, exactitate și relevanță operațională a analizei politice prin promovarea unei abordări teoretice ale jocului pentru analiza problemelor de

reformare a gestiunii sectorului public” [177]. Modelul a fost folosit în vederea determinării soluțiilor posibile pentru reforma administrației fiscale.

O alternativă îmbunătățită a modelului „*Utilității Așteptate*” o constituie ***Abordările și Modelele bazate pe „Venituri”***. Reforma veniturilor fiscale a fost foarte influențată de patru abordări teoretice esențiale. Acestea sunt: *abordarea economiei publice*, care pune accentul pe eficiență (microeconomică) și echitatea sistemelor de impozitare; *abordarea macroeconomică*, care subliniază impactul fiscalității asupra agregatelor economice; *abordarea administrativă*, care pune accentul pe eficacitatea și eficiența costurilor administrative de colectare a impozitelor și costurilor de conformitate; *abordarea politică*, care recunoaște natura politică inerentă a procesului de impozitare, preferințele variate și stimulentele existente [157]. Cele mai populare „modele” pentru administrarea veniturilor au fost crearea de agenții semiautonome de gestionare a veniturilor. Cu toate acestea, atribuirea creșterii colectării veniturilor doar datorită unui nou cadru de administrare este subiectivă, iar introducerea agențiilor nu previn fraudele. O altă tendință în administrarea veniturilor a fost organizarea serviciilor de audit, care urmau să contribuie la creșterea colectării veniturilor și la reducerea corupției.

Cadrul conceptual, în literatura de specialitate, caracterizează *două modele de formare a bugetului*: bugetul bazat pe resurse (pe intrări) și bugetul bazat pe performanță. În diferite țări, în perioade diferite de timp, au fost aplicate și se aplică diferite variante ale respectivelor modele de formare a bugetului. În ultimii zece ani, o răspândire tot mai largă a căpătat modelul *bugetului bazat pe politici*, fiind considerat de donatori drept cel mai eficient model. *Modelul bugetării bazate pe performanță* a fost elaborat și aplicat în vederea aprecierii performanțelor alocării resurselor bugetare, acest model nu este un concept totalmente nou. Analiza literaturii de specialitate relevă că modelul în cauză a fost introdus, pentru prima dată, încă în anul 1914 la nivel de oraș (New-York), unde informația despre performanță a fost utilizată pentru deciziile bugetare, mai apoi s-a extins la nivel de stat și ulterior - la nivel federal. În bugetul federal al SUA, BBP a fost utilizată, pentru prima dată, în anul fiscal 1951 [201, p.119]. Conceptul *bugetarea bazată pe performanță* a apărut odată cu modalitatea de aplicare a managementului financiar de către agențiile guvernamentale. *Controlul* executiv centralizat obligatoriu, pe de o parte, *responsabilitatea* descentralizată a managerilor în realizarea funcțiilor prin bugete, contabilitate și raportare financiară, pe de altă parte, introduse, în 1949, de către *Raportul Comisiei Hoover*, au dat naștere fundamentului acestui concept general [118, p.27].

În literatura de specialitate, nu există o definiție acceptată unanim privind bugetarea bazată pe performanță. Terminologia este destul de difuză, deoarece sintagma se poate referi la formatul bugetului bazat pe performanță, procesul bugetar sau ciclul bugetar [151]. Din perspectiva

sistemului de management al performanțelor, BBP se integrează în diferite etape ale procesului bugetar, începînd cu stabilirea obiectivelor și terminînd cu revizuirea bugetului. Bugetarea bazată pe performanță a fost definită de OCDE [204, p.5] drept „o formă a bugetării care asociază fondurile alocate pentru obținerea unor rezultate măsurabile”. Într-o altă abordare, bugetarea bazată pe performanță este un sistem ce are ” scopul de a transforma bugetarea într-un instrument puternic pentru maximizarea eficienței și eficacității statului” [210]. Scopul BBP constă în „transferarea bugetării la un punct, unde politicienii ar finanța programe mai eficace și ar reduce sau reorganiza programele mai puțin eficace” [173, p.151-168]. O altă definiție relevantă stabilește că „bugetarea bazată pe performanță integrează rezultatele evaluării performanțelor în procesul bugetar, în mod ideal rezultînd în alocările bugetului care reflectă mai îndeaproape meritul relativ al programei” [136, p.742-752]. În prezenta cercetare, va fi folosită definiția OCDE, pe care autorul o consideră pragmatică.

BBP semnificînd, de fapt, o nouă tratare a termenului „buget”, există în diferite forme în sectorul public (de ex., *Buget de bază cu stimulente pentru performanță* sau *Fixarea costurilor bazată pe activitate* etc.), în funcție de nevoile specifice ale țărilor în care se aplică. Cu toate acestea, pot fi menționate anumite caracteristici comune pentru modelul respectiv de bugetare: introducerea sistemului de măsurare a performanței în cadrul bugetării, corelarea bugetării cu planificarea multianuală, aplicarea bugetării ca instrument managerial, accentuarea responsabilității și raportării. Una dintre cele mai des întîlnite forme de bugetare bazate pe performanță este Bugetarea pe Programe, această formă fiind utilizată și în R.M. Bugetarea pe programe se fundamentează pe alocarea resurselor bugetare în programe conform planificării și stabilirii priorităților, focalizîndu-se astfel pe stabilirea conexiunii dintre resursele bugetare și rezultatele care urmează a fi obținute. Este considerat ca un instrument de consolidare a responsabilității autorităților publice/instituțiilor în procesul de cheltuire a resurselor bugetare și de obținere a unor performanțe mai mari.

În contextul problematicei privind reformarea MFP, inclusiv bugetarea bazată pe performanță, sunt relevante contribuțiile savanților și practicienilor din Republica Moldova, în special cele aduse de către Ciubotaru M. [16], Manole T., Secrieru A. [71], Rotaru L. [70], Veveriță E. [89] și alții. Astfel, Manole T. consideră că „un buget de program și performanță este un plan financiar care asigură stabilirea misiunii administrației publice, a scopurilor și obiectivelor, precum și evaluarea periodică a performanței lor ca parte a procesului bugetar, care creează legătura dintre intrările necesare pentru punerea în aplicare a planului strategic de dezvoltare a administrației publice și rezultatele anticipate” [55, p.35-38]. Pornind de la perspectiva R.M. de a deveni potențial candidat pentru integrarea în UE, Ciubotaru M., în colaborare cu autorul tezei,

propune un set de indicatori de măsurare a performanței bugetare sistemice în scopul evaluării situației financiare și a gradului de conformare a MFP autohton la principiile europene în domeniu [16, p.30].

În cadrul *Business Consulting Institute*, a fost cercetat conceptul bugetării bazate pe performanță, problemele asociate managementului financiar public și sistemul bugetar din Republica Moldova, condițiile pentru implementarea bugetării bazate pe performanță în administrația public locală. În accepțiunea respectivă, „bugetul de performanță este un plan financiar care 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 publice locale și rezultatele anticipate” [71]. Comparînd viziunile expuse de cercetătorii autohtoni, autorul tezei remarcă identitatea noțiunilor *bugetul de program* și *performanță* și *bugetul de performanță*.

Generalizînd cele expuse anterior, autorul menționează că implementarea reformei bugetare, începută la sfîrșitul sec. al XX-lea și continuată în sec. al XXI-lea, cuprinde întregul ciclu bugetar, care, tradițional, include propunerile și deciziile de buget, rapoartele financiare (implementarea) și auditul (evaluarea și analiza). Deciziile și alocările bugetare sunt etape cruciale în ciclul bugetar. Reforma bugetară se soldează cu implementarea *managementului performanței*, care înseamnă: (1) trecerea de la bugetul bazat pe intrări (*inputs-based budget*) la bugetarea bazată pe performanță (*performance based budget*); (2) trecerea de la sistemul contabil bazat pe casă la sistemul contabil de angajamente (*accrual cost*); (3) evaluarea și raportarea performanțelor (bilanțul contabil și raportul operațional), prin completarea auditului financiar cu auditul performanțelor și evaluări. BBP stabilește legătura dintre buget sau program cu rezultatele acestuia și înglobează două elemente indispensabile: a) *planificarea strategică*, prezentată prin CCTM, cu stabilirea obiectivelor și b) *structura programului* cu indicatori. Conceptul CCTM a apărut în contextul reformei managementului finanțelor publice, în decursul anilor '80 și '90, țările dezvoltate (Noua Zeelandă, Marea Britanie și Australia) au aplicat CCTM în procesul bugetar, iar după anul 2000, CCTM s-a extins în țările în tranziție (Bosnia și Herțegovina (2000); Rusia (2001); Serbia (2002); Moldova (2002); Georgia (2005)).

Drept urmare a cercetării, analizei și sintezei efectuate, autorul consideră, că aplicarea modelului BBP impune o abordare complexă privind reformarea MFP, care cuprinde nu doar componentele tehnice ale procesului bugetar [29, p.198; 121], ci și componentele conexe: 1) cadrul macrobugetar: prognozarea macroeconomică și managementul datoriei publice; 2) elaborarea și planificarea bugetului: cadrul de cheltuieli pe termen mediu, credibilitatea și transparența

procesului de elaborare și planificare bugetară, gradul de încadrare a politicilor în buget; 3) executarea bugetului: evidența contabilă, responsabilitatea, controlul cheltuielilor, managementul resurselor financiare și a plăților (salariale) și raportarea executării bugetului; 4) administrarea veniturilor: administrarea veniturilor fiscale și administrarea vamală; 5) Sistemul Informațional de Management Financiar (SIMF): instrumente de evidență, analiză și planificare, de gestiune a tranzacțiilor (încasare a veniturilor și efectuare a plăților), 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). În **Anexa 1** este prezentată caracteristica acestor componente. Ca rezultat al reformelor, a fost implementat un nou sistem de MFP și stabilite noi standarde ale MFP. Acest sistem asigură integrarea deciziilor bugetare cu performanțele în sectorul public, permite monitorizarea utilizării fondurilor bugetare, măsurarea rezultatelor obținute în urma realizării programelor bugetare, efectuarea unor mai bune controale ale utilizării fondurilor [14, p.31].

1.2. Abordarea doctrinală și legislativă a performanței bugetare în sectorul public

Evoluția conceptului de performanță bugetară își are originea în *conceptul de eficiență*, iar ultimul a avut o dezvoltare evolutivă de la „economisire” spre „eficiență” și, ulterior, spre „eficacitate” și „performanță bugetară”. În acest context, în prezentul subcapitol al tezei de doctorat, va fi abordată evoluția acestor concepte cu referință la sectorul public sub aspect doctrinal și legislativ.

Sectorul guvernamental, numit și *sector public*, include autoritățile guvernamentale de diferite niveluri (central, de stat și locale), care formează administrația publică, precum și alte entități pe care statul le finanțează de la bugetul public și care reprezintă interesele statului. Sectorul guvernamental, conform Sistemului European de Conturi Naționale și Regionale (ESA95 valabil până în septembrie 2014 și ESA2010 valabil din septembrie 2014), este format din totalitatea entităților care, pe lângă responsabilitățile politice și rolul lor în reglementarea economică, produc servicii (și produse) pe care nu le produce piața pentru consumul individual și colectiv, care redistribuie venitul și bunăstarea.

Crizele apărute în decursul anilor au impus luarea unor măsuri stringente de creștere a rolului *criteriilor de eficiență în adoptarea deciziilor economice*. Originea noțiunii *eficiență* este atribuită, de unii autori, grecilor antici, care prin *Oiconomia sau Oikonomos*, exprimau ordinea în cheltuieli și în conducerea unei case – *oiko*, pe bază de lege - *nomos* [11, p. 145]. În zilele noastre, interesele variate, manifestate de grupurile socio-profesionale față de eficiență, exprimate prin raportul *efect/efort*, sunt concretizate în apariția *mai multor opinii* ale teoreticienilor.

a) în accepțiunea, frecvent folosită de economiști, eficiența economică cuprinde trei aspecte: realizări maxime, eforturi minime și un timp de realizare cât mai scurt. Acest punct de vedere este avansat de economistul Strumilin S. prin întrebarea: „cum se pot obține realizări maxime în economia națională cu minimum de cheltuieli și în timpul cel mai scurt?” [59, p. 13];

b) într-o altă opinie, „eficiența economică înseamnă obținerea efectelor economico-sociale utile, în condițiile cheltuirii raționale, economicoase a resurselor tehnice, materiale, de muncă și financiare, folosindu-se, în acest scop, metode științifice de conducere și organizare a activității productive” [78, p. 34];

c) dintr-un alt punct de vedere, care vizează situația resurselor limitate, eficiența economică este descrisă ca o stare a activității economice, în care o producție suplimentară, dintr-un anumit bun, nu se poate obține decât dacă se reduce producția pentru un alt bun economic, tocmai datorită acestei limitări a resurselor disponibile. Cel care prezintă acest punct de vedere este Dobrotă N., conform căruia eficiența economică este „o caracteristică a activității economice, la nivel micro și macroeconomic, aflată pe orice punct de pe frontiera capacităților de producție, când este imposibil să se mărească volumul producției dintr-un bun fără a se micșora cantitatea produsă dintr-un alt bun” [19, p. 198];

d) o definiție cuprinzătoare este dată de Șiclovan Gh., potrivit căruia: „Eficiența economică este o categorie complexă, care exprimă, în modul cel mai cuprinzător, rezultatele ce se obțin în activitatea economică, prin gospodărirea mijloacelor puse la dispoziția întreprinderilor și ramurilor din economie, prin utilizarea rezervelor de care dispune societatea, în vederea asigurării dezvoltării sale neconținute” [79, p. 12];

e) în acest context, autorii Matei S., Băileșteanu Gh. afirmă că „eficiența economică a unei activități este o însușire a acesteia, exprimată de relația de cauzalitate dintre efectele totale, echivalente ca natură și timp, și resursele totale, echivalente ca natură și timp, implicate în acea activitate, relație pozitivă în sine, în comparație cu alte variante ale activității și cu mărimile normate ce exprimă cerințele economiei naționale de economisire a resurselor” [57, p. 18];

f) o altă grupă de gânditori, analizează eficiența economică dintr-o altă perspectivă, denumind-o „optimul lui Pareto”, considerând că „orice schimbare în repartitia resurselor care îmbunătățește utilitatea anumitor agenți fără a micșora utilitatea niciunui dintre ceilalți, trebuie considerată ca o ameliorare” [2, p. 320]. Economii celebri Richard G. Lipsey și K. Alec Crystal consideră că, pentru a atinge eficiența, trebuie îndeplinite unele condiții prin care se anihilează sursele ineficienței [54, p. 334]. Aceste condiții sunt clasificate convențional în funcție de două categorii: eficiență productivă și eficiență de alocare, studiate cu mult timp în urmă de economistul italian Vilfredo Pareto (1848 – 1923), din acest motiv eficiența utilizării resurselor fiind denumită

și optimalitatea tip Pareto sau eficiență Pareto. *Eficiența productivă* se referă la realizarea, în condiții de eficiență, a oricărui pachet de produse prin minimizarea costurilor. *Eficiența alocativă* se referă la alocarea resurselor între produse, fiind privită din perspectivele eficienței de proiectare, eficienței tehnice și eficienței economice.

Autorul tezei concluzionează că *eficiența economică* este o categorie deosebit de complexă, care a constituit obiectul mai multor tratări conceptuale ale diferiților autori și care, în esență, vizează *atingerea unui scop prestabilit în condiții de cheltuieli minime*. O serie de evoluții, petrecute în ultimele decenii, au relevat importanța *utilizării eficiente a resurselor publice* și aplicarea corectă a politicilor fiscale de înaltă calitate pentru a stimula creșterea economică. Totodată, au fost elaborate *noi tehnici de gestiune bugetară* și, astfel, există mai multe posibilități de furnizare a serviciilor publice, a crescut transparența practicilor guvernamentale din întreaga lume, crescând și presiunea din partea societății asupra *folosirii cât mai eficiente a resurselor publice*. Aceste subiecte sunt reflectate în lucrările autorilor, precum Tanzi V. și Schuknecht L. [225], Heller P. [145, p. 152-154], Joumard I., Kongsrud M., Nam Young-Sook și Price R. [150], precum și în sursele [31, p. 95, p. 98]. În literatura de specialitate, există multe încercări de a veni cu estimări empirice ale **performanței, productivității și eficienței** în sectorul public (boxa 1.1).

Boxa 1.1. Performanță, productivitate și eficiență
Termenii „productivitate”, „eficiență”, „performanța” diferă după conținut, fiind folosiți alternativ: • <i>Performanța</i> descrie rezultatele unei activități într-un domeniu specific (de exemplu, numărul de copii educați) sau agregate, pe mai multe sau toate domeniile de activitate ale unui organ public. Performanța se măsoară în termeni absoluți (sau ca un indice, în raport cu rezultatele echivalente din perioadele anterioare, alte sectoare sau din alte țări). • <i>Productivitatea</i> măsoară rezultatele în termeni de unități de intrare (de exemplu, producția pe persoane angajate sau pe ore lucrate); diferențele de productivitate; diferențele dintre rezultate, care nu apar din cauza diferențelor de intrări. • <i>Eficiența</i> măsoară rezultatele unui proces de producție în termeni de resurse utilizate. Un proces de producție eficient este unul pentru care costurile de producție sunt reduse la minimum. Astfel, o organizare eficientă este una care produce un rezultat dat cu o cantitate minimă de resurse (intrări).
Sursa: elaborată de autor în baza surselor [11, 31, 35, 78, 79].

Mediul academic și diverse organizații internaționale au făcut progrese, acordând o atenție deosebită „*costurilor activităților publice*”, rezultate de pe urma creșterii poverii fiscale marginale

și „*schimbării structurii cheltuielilor publice*”. Astfel, domeniul de cercetare s-a reorientat de la **volumul resurselor utilizate** de către minister sau programe către serviciile prestate sau **rezultatele/efectele obținute**. În decursul timpului, economiștii au măsurat rezultatele sau beneficiile în dependență de alocările bugetare, conform unui anumit lanț logic: cu cât mai mari sunt cheltuielile, cu atât mai mari sunt beneficiile. După cum a fost argumentat, în anul 1974, de Tanzi V., aceste afirmații pot fi foarte diferite și poate exista și contrariul [226, p. 65-87]. Acest lucru este esențial pentru *conceptul de eficacitate*. Astfel, sănătatea, educația și acțiunile similare au o pondere mare în fondul de salarizare și numărul de personal din sectorul public. Nivelul înalt de salarizare absoarbe un nivel important de resurse bugetare alocate pentru aceste acțiuni, iar salariile mai înalte nu sunt neapărat însoțite de productivitatea mai înaltă a angajaților. De exemplu, majorarea substanțială a cheltuielilor pentru educație, în unele țări, nu a avut un impact însemnat asupra rezultatelor din educație. Dezbaterile cu privire la rolul *sectorului public* s-au deplasat, în ultimii ani, spre evaluări empirice ale eficienței și utilității activităților din sectorul public. Economiștii sunt preocupați de utilizarea eficientă a resurselor limitate. O vastă literatură academică ([91, 215, 162] etc.), cuprinde investigările privind stabilizarea, alocarea și efectele distribuirii cheltuielilor publice, precum și rolul regulilor și instituțiilor, dar și posibilitățile pentru privatizarea activităților din sectorul public (de exemplu, lucrările cercetătorilor Rodrick D., [212, p. 3-31], Strauch R. și J. von Hagen, [224], Persson T. și Tabellini G., [195], Drake L. și Simper R., [127, p. 173-192]). Urmare a numeroase studii, cercetătorii au ajuns la concluzia că cheltuielile publice *ar putea fi mult mai mici și mai eficiente* decât în prezent. Pentru aceasta, considerăm, raliindu-ne la opiniile expuse de cercetătorii din domeniu, potrivit cărora, *guvernele ar trebui să creeze instituții mai eficiente*.

Organizațiile internaționale (Banca Mondială, FMI), deseori, își exprimă îngrijorarea cu privire la activitățile guvernamentale ineficiente sau neproductive. În acest context, măsurarea eficienței în sectorul public necesită estimarea costurilor, a rezultatelor și compararea acestora. Aplicând acest concept la cheltuielile publice, se poate afirma că ele sunt eficiente atunci când, cu o anumită cheltuială, se produce *cel mai mare beneficiu posibil* pentru populația țării. În acest context, este utilizată noțiunea de „*beneficiu*”, deoarece *economiștii fac adesea distincție între rezultat și efect*, respectivele fiind fundamentale în analiza cheltuielilor publice. Deseori, se atrage o atenție prea mare la rezultatele unor acțiuni concrete și prea puțină atenție la rezultatele de lungă durată. Adesea, eficiența este definită într-un sens comparativ: beneficiile și costurile din țara A se compară cu cele din alte țări. Acest lucru poate fi făcut pentru totalul cheltuielilor publice sau pentru cheltuielile legate de acțiuni concrete, cum ar fi sănătatea, educația, reducerea sărăciei,

construcțiile, infrastructura etc. Cu toate acestea, măsurarea **eficienței publice** este relativ complicată din cauza deficiențelor în clasificarea bugetară și în estimarea unor costuri.

Performanța bugetară este interpretată de OCDE în trei sensuri: bugetarea orientată spre performanță, bugetarea bazată pe performanță și performanța alocării bugetare. În accepțiunea OCDE, performanța bugetară reprezintă o formă de bugetare, care corelează alocarea de fonduri cu rezultatele măsurabile [178, p. 20]. Sintagma definește alocarea fondurilor pentru atingerea obiectivelor pragmatice și măsurarea muncii, eficienței și eficacității. Definiția respectivă încorporează diferite modele și abordări ale performanței bugetare.

La etapa contemporană, *conceptul de performanță bugetară* înglobează două noțiuni (sau sensuri) – cea de performanță și cea de dimensionare (sau evaluare) a performanței în sectorul public. Evaluarea performanței ține de recunoașterea eforturilor în stabilirea și atingerea obiectivelor. În literatura de specialitate ([16; 29, p. 199; 104, p. 17-24], [207], [117], [103]), corespunzător celor două modele de bugetare (tradițional și BBP), se abordează două modele de performanță a alocării fondurilor publice: 1. Modelul economisire-eficiență-eficacitate, numit *modelul 3E-uri* (Figura 1.6); 2. Modelul intrări-ieșiri-rezultate, numit *modelul IIR* (Figura 1.7).

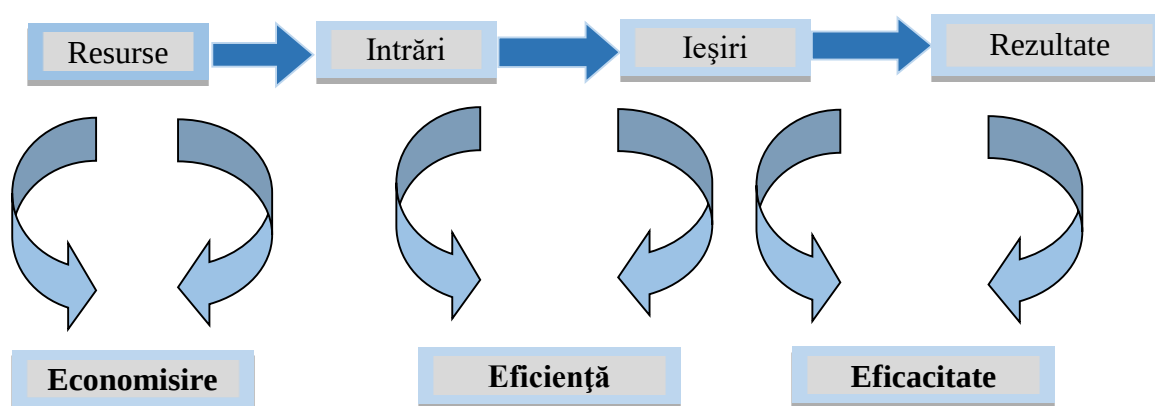


Fig. 1.6. Modelul 3E-uri corespunzător conceptului bugetării bazate pe performanță.

Sursa: elaborată de autor în baza surselor [16; 29; 104; 207; 117; 103].

În abordarea modelului 3E-uri, performanța este definită prin economisire, eficiență și eficacitate în procesul de producere a serviciilor guvernamentale. Economisirea se referă la costul producerii serviciilor. După cum costul înalt sau scăzut încă nu indică performanța guvernamentală, se aplică eficiența, care indică raportul dintre resurse (intrări) și ieșiri (produse sau servicii) și eficacitatea, care arată în ce măsură guvernul și-a atins scopurile și obiectivele.

În Figura 1.7, este ilustrată legătura dintre intrări, rezultate imediate și rezultate durabile sau efecte - principalele componente ale indicatorilor de eficiență și eficacitate¹. Resurse monetare și non-monetare atribuite (intrările), produc un anumit rezultat. De exemplu, cheltuielile pentru educație (intrare) afectează numărul de studenți finanțați de la buget (rezultat). Raportul de intrare-rezultat este măsura de bază, tradițională a eficienței².

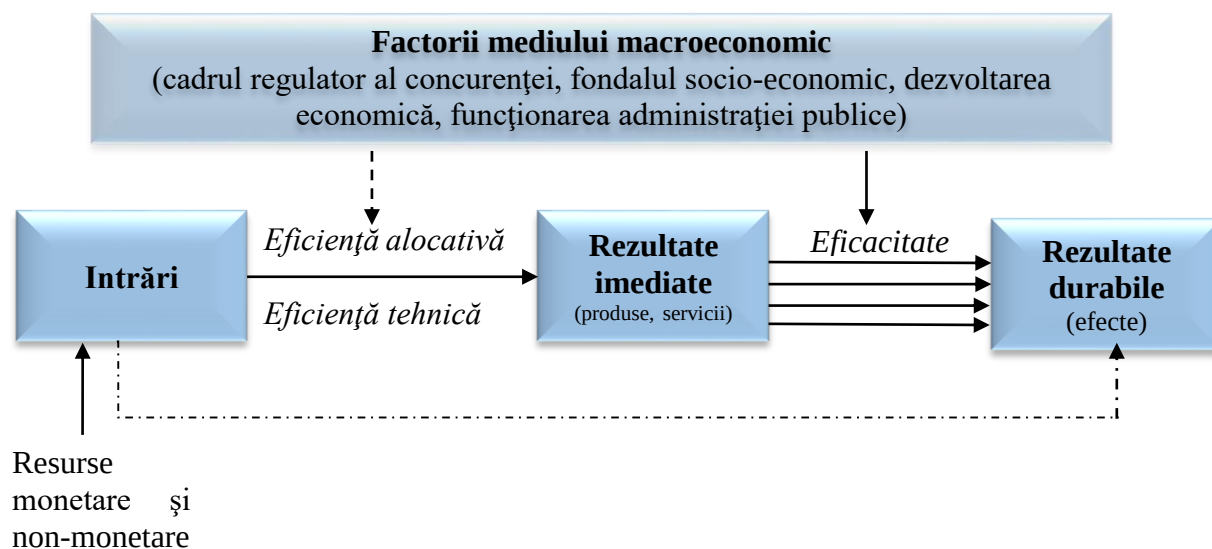


Fig. 1.7. Cadrul conceptual al eficienței și eficacității
Sursa: adaptată de autor în baza sursei [162, p. 3-4].

Cu toate acestea, în comparație cu măsurarea productivității, conceptul de eficiență încorporează ideea frontierei posibilităților de producție, care indică nivelurile posibile ale rezultatelor, avînd în vedere amplexarea operațiunilor. Cu cît este mai mare rezultatul pentru anumite intrări sau mai mici intrările pentru un rezultat dat, cu atît mai eficientă este activitatea. Prin comparație, productivitate este, pur și simplu, raportul dintre intrări și rezultatele obținute. Pe de altă parte, **eficacitatea** raportează intrările sau rezultatele la obiectivele finale ce trebuie atinse, adică la efecte. În administrația publică, se consideră că eficiența este importantă, iar eficacitatea – primordială [35, p.198]. Efectele sunt adesea legate de obiective de creștere și, prin urmare, pot fi influențate de factori exogeni.

¹ Un alt aspect relevant pentru analiza ineficienței cheltuielilor publice este faptul că finanțarea cheltuielilor publice nu trebuie să se bazeze pe impozitarea distorsionată. Acest lucru implică faptul că costurile directe și indirecte sunt relevante pentru estimarea impactului economic al ineficienței în prestarea serviciilor publice. Afonso și Gaspar (2007), în exerciții simple numerice, au constatat că costurile indirecte, asociate cu o presiune fiscală excesivă, amplifică costul ineficienței cu 20%-30% .

² În procesul de măsurare a eficienței trebuie făcută o distincție dintre eficiența tehnică și cea de alocare. Eficiența tehnică măsoară relația dintre intrări și rezultate, luînd în considerare frontiera posibilităților de producție. Pe de altă parte, ineficiența de alocare are loc în cazul în care distribuția particulară a rezultatelor din sectorul public nu este în conformitate cu preferințele personale [99, p. 119].

Pornind de la analiza evolutivă a conceptului de performanță, autorul *concluzionează* că, în accepțiunea modelului IIR, performanța în producerea serviciilor guvernamentale este definită prin mărimea intrărilor (resurselor), bunurilor/serviciilor produse/prestate de guvern și rezultatelor acestor servicii guvernamentale. Astfel, modelul IIR include toate elementele modelului 3E-uri, dar mai impune două aspecte: (1) evaluează calitatea serviciilor prin dezagregarea ieșirilor și rezultatelor în procese și sub-acțiuni și (2) dimensionează intrările (resursele) și rezultatele prin folosirea metodei cost-eficacitate, adică prin valoarea banilor.

Măsurarea performanței presupune luarea în considerare a distincției dintre următoarele aspecte ce apar în procesul de producție (sau prestare a serviciilor guvernamentale), și anume: mijloacele utilizate, procesul, produsul și rezultatul, efectul [103, p. 44]. Măsurarea performanțelor în sectorul public înseamnă stabilirea legăturii, pe de o parte, dintre prestațiile publice și mijloacele folosite pentru a le obține și, pe de altă parte, dintre obiectivele realizate prin aceste prestații și indicatorii de performanță.

Referitor la *conceptul de performanță în sectorul guvernamental*, autorul a constatat că izvoarele doctrinale conțin diverse noțiuni ale performanței și metode de evaluare a acestora pentru diverse componente ale administrației. Organismele internaționale (în special, OCDE și Banca Mondială) au venit cu contribuții atât la specificarea dimensiunii de performanță, cât și cu introducerea dimensiunii de conformare la anumite standarde (de exemplu, standarde legale, de calitate sau de conformare la anumite principii). Generalizînd cele expuse anterior, autorul propune o schemă proprie de dezvoltare în dinamică a conceptului de performanță a alocărilor bugetare, care își are originea în conceptul de eficiență (Figura 1.8).

Abordarea doctrinală fundamentează diferite dimensiuni ale performanței, acestea stabilindu-se în funcție de diferite niveluri de luare a deciziilor. *Dimensiunile performanței* reprezintă categorii generale, dezvoltate de organizațiile internaționale [180] și specialiștii în domeniu [16; 62, p.41-50; 79, p.10; 103, p.44], în decursul implementării reformelor MFP în țările OCDE și pot fi caracterizate în modul următor:

1) *măsurarea performanței resurselor*: presupune evaluarea obținerii resurselor de calitate adecvată, cu costuri mai scăzute decît cele prognozate, evaluarea consumului de resurse realizat pentru prestarea a unui anumit volum de servicii publice;

2) *măsurarea performanței activităților*: are în vedere măsurarea rezultatelor activității agențiilor guvernamentale, inclusiv a volumului de servicii publice prestate, costurilor acestora;

3) *măsurarea eficienței*: presupune măsurarea raportului dintre rezultatul obținut și mijloacele folosite pentru a-l obține. Un proces (sau o activitate) este eficient dacă obține maximum de rezultate posibile la o cantitate dată de resurse sau dacă folosește minimul de resurse

la un volum dat de rezultate. Directivele și regulamentele Comunității Europene prevăd o administrație eficientă, ceea ce obligă statele membre să facă modificări în structurile administrative și în procesele decizionale, cu scopul de a se conforma la principiile de eficiență și eficacitate formulate pentru administrațiile publice, alături de alte principii clasice, cum sunt respectarea legii, transparența și imparțialitatea. În aceste state, legislația administrației publice conține prevederi referitoare la economie, eficiență, eficacitate (componentele modelului „E-uri”), ca principii de care trebuie să se conducă administrația publică în activitățile și deciziile sale.

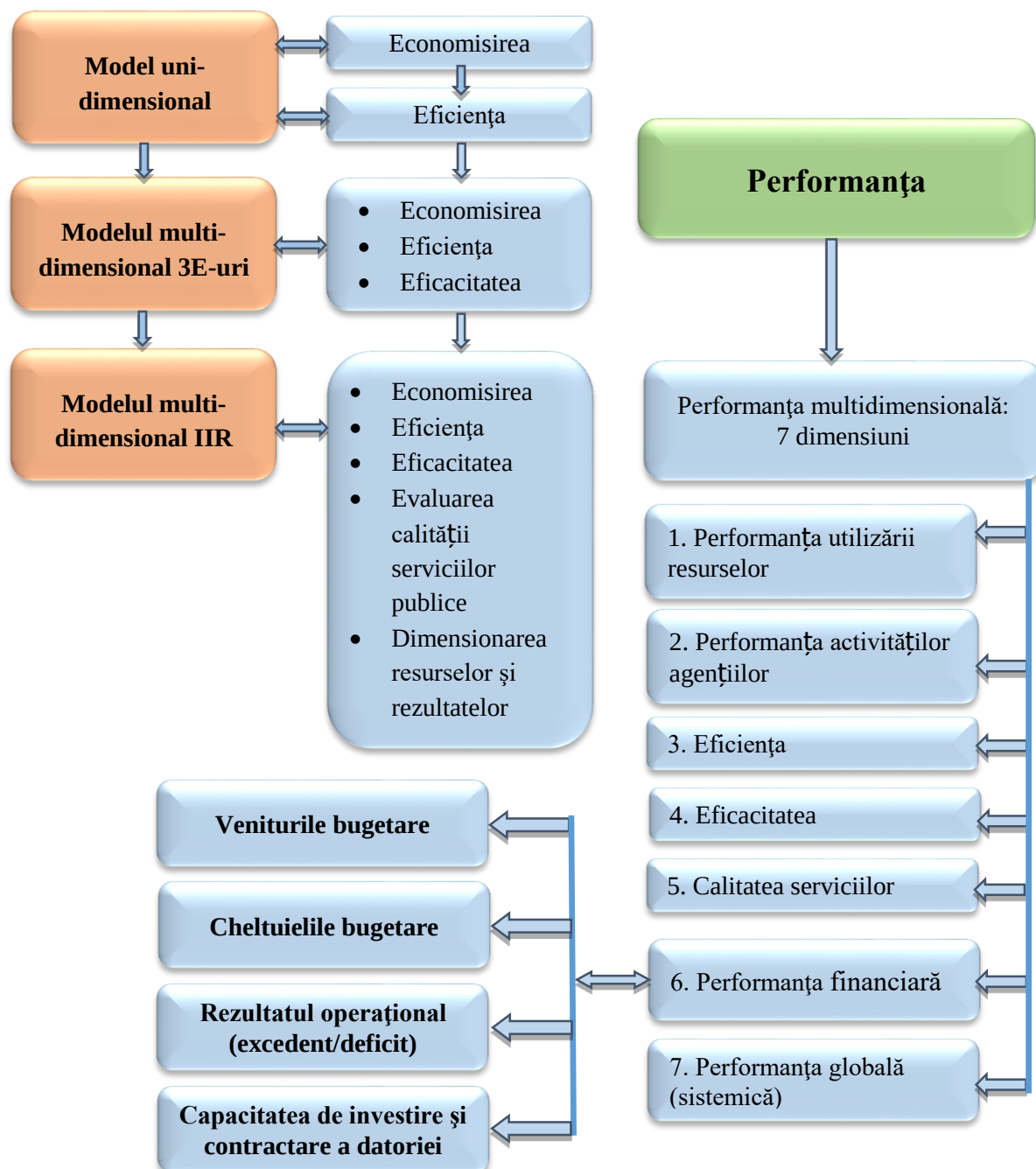


Fig. 1.8. Evoluția conceptului de performanță a alocărilor bugetare

Sursa: elaborată de autor.

4) *măsurarea eficacității*: cuantifică raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul prevăzut la inițierea unui program. Obiectivul trebuie să fie definit în prealabil, iar rezultatul obținut să fie măsurat cu ajutorul unui indicator. Eficacitatea este elementul cel mai important al raportului calitate-preț, deoarece serviciile (bunurile) urmează a fi prestate nu doar eficient, ci și ca să atingă obiectivul (rezultatul) scontat. Dimensionarea eficacității unui program este dificilă, dat fiind faptul că rezultatele obținute pot fi influențate și de factorii externi;

5) *măsurarea calității serviciilor*: presupune evaluarea gradului în care serviciul (produsul) satisface anumite nevoi ale consumatorilor, precum: punctualitatea, exactitatea, continuitatea și adaptabilitatea serviciilor, nivelul de confort în obținerea serviciului etc. Calitatea nu este, în mod suficient, măsurată prin indicatori cantitativi, deseori, fiind evaluată prin indicatori calitativi, inclusiv prin sondaje. Conform cercetărilor din acest domeniu, relevate în literatura de specialitate, performanța administrației publice poate fi stabilită de o manieră subiectivă, ca un raport dintre cheltuielile efectuate și calitatea subiectivă, fiindcă există o slabă legătură între aceste două categorii. Analizele arată că țările care cheltuiesc mai puțin cu administrația publică realizează performanțe mai bune decât cele care cheltuiesc mai mult;

6) *măsurarea performanțelor financiare*: are în vedere măsurarea indicatorilor financiari cu referință la serviciile publice de natură economică și a indicatorilor financiar-bugetari;

7) *măsurarea performanței globale (sistemice)*: presupune dimensionarea performanței, abordată, în mod global, în sectorul public.

Creșterea eficienței și eficacității cheltuielilor publice prezintă nu numai o influență majoră asupra menținerii disciplinei fiscale, dar diminuează și constrângerile bugetare și permit să se obțină aceleași rezultate cu cheltuieli bugetare mai mici [79].

Evaluarea performanței financiare se efectuează folosind indicatorii de performanță financiară grupați în patru categorii relevante [23]:

1) *Indicatori ai veniturilor*, care arată existența unui nivel corespunzător al veniturilor (fiscale și nefiscale) administrației publice.

2) *Indicatori ai cheltuielilor*, care reflectă flexibilitatea autorităților în alocarea resurselor pentru diferite scopuri. Unele categorii de cheltuieli sunt mai puțin flexibile (de exemplu, cheltuielile operaționale), alte - mai flexibile (de exemplu, cheltuielile de capital pot fi amânate în cazul insuficienței resurselor bugetare), conform unor prevederi legale.

3) *Indicatori ai capacității de investire, de contractare a datoriei și a structurii acesteia*, care definesc capacitatea de finanțare pe termen lung a investițiilor. Această categorie de indicatori oferă informații cu privire la solvabilitatea financiară a administrației publice. În acest context, se

analizează ponderea cheltuielilor cu finanțarea serviciului datoriei (care reprezintă sumele de rambursat și plățile cu dobânzile pentru datorii) ca procent din cheltuieli totale.

4) *Indicatori ai rezultatului operațional (excedent/deficit)*, care se referă la relația dintre venituri și cheltuieli și reflectă capacitatea de implementare a unui management financiar performant. Această categorie de indicatori include rezultatul operațional brut (ce reprezintă diferența dintre veniturile operaționale și cheltuielile operaționale, ponderea rezultatului operațional brut în total venituri operaționale (ce reprezintă raportul dintre rezultatul operațional brut și veniturile operaționale). Veniturile totale ale administrației trebuie să acopere cheltuielile operaționale, de capital și serviciul anual al datoriei.

În semnificația procesului decizional la nivel administrativ, prin accentul pus asupra bugetării, reieșind din cercetările științifice efectuate în prezenta lucrare, autorul a identificat *trei categorii ale performanței*:

1) *performanța sectorului public, inclusiv a componentelor structurale*: se referă la evaluarea performanței sectorului public în ansamblu. Dat fiind faptul că sectorul public înglobează administrațiile publice centrale și locale, organismele de protecție socială și asigurare medicală direct subordonate puterii publice, întreprinderile publice care realizează activități economice, performanța sectorului public se măsoară prin performanțele componentelor constituente, unde fiecare componentă înglobează entitățile publice respective finanțate de la bugetul public;

2) *performanța organizației (entității publice)*: se referă la performanța autorităților (instituțiilor) publice, care operează cu venituri de la bugetul public. Performanța entității publice poate fi măsurată prin însumarea performanțelor programelor/subprogramelor implementate de către această entitate publică;

3) *performanța programului/subprogramului bugetar*: reprezintă rezultatul activității entităților bugetare privind realizarea programelor/subprogramelor în corespundere cu fundamentarea bugetului conform clasificăției bugetare pe programe.

În accepțiunea autorului, prin accentul pus asupra bugetării, **performanța sectorului public** este abordată prin *performanța utilizării veniturilor bugetului public național*, iar **performanța administrației publice centrale** – prin *performanța utilizării veniturilor bugetului de stat*. Performanța bugetară în modelul tradițional al MFP este relevată prin performanța financiară măsurată prin indicatorii veniturilor și cheltuielilor bugetare, capacității de investire și contractare a datoriei publice, rezultatului operațional (excedent/deficit) al bugetului public național și/sau al bugetului de stat. *Rolul performanței bugetare în MFP*, la etapa contemporană (în cadrul modelului bugetarea bazată pe performanță), este redat prin performanța sistemică, care este

privită ca măsurarea performanței alocărilor bugetare, folosind un sistem de indicatori de performanță ce evaluează rezultatele și impactul componentelor constituente ale MFP.

Abordarea legislativă, concomitent cu *definirea* noțiunii de performanță și *măsurarea* acesteia, conține prevederi privind evaluarea conformității la standarde cadrului normativ și asigurarea conexiunii dintre performanță și buget (la nivel central, local și al entității publice). Cadrul normativ, de asemenea, mai include prevederi cu referință la măsurarea performanței financiare a programelor bugetare și a autorităților (instituțiilor) publice. Cadrul legislativ stabilește conținutul performanței în bugetare la nivelul guvernului central și local. Legislația, în special în țările dezvoltate, preconizează măsurarea performanței și conține prevederi referitoare la conexiunea bugetului cu măsurarea performanței prin specificarea clară a rezultatelor și îmbunătățirilor așteptate în urma folosirii resurselor bugetare. Astfel, bugetul fiecărei agenții guvernamentale trebuie să fie în conexiune cu misiunea, scopurile și obiectivele acesteia, propunerile de buget să includă măsurarea performanței, să stabilească obiectivele privind succesele activității în vederea atingerii scopurilor. În același timp, în procesul de stabilire a priorităților, guvernul trebuie să folosească datele despre performanță drept criterii pentru evaluarea activităților mai eficace, acordându-le prioritate [105; 39, art.19]. Conform prevederilor cadrului legislativ și normativ, în funcție de partea sau elementul sistemului care urmează a fi supus măsurării performanțelor, agențiile guvernamentale trebuie să măsoare două tipuri de performanță. Primul tip cuprinde măsurarea **performanței sistemice** a: a) *resurselor* pe activități sau procese; b) *cantității* de produse și servicii fabricate sau prestate; c) *proceselor*, prin descrierea perioadei de procesare, ratei erorilor ș.a.; d) *rezultatelor*, prin evaluarea beneficiilor asociate cu serviciile sau programul [190]. Al doilea tip se referă la măsurarea **performanței serviciilor publice** a: a) *eficienței*, prin dimensionarea costului unitar pe un produs/serviciu (ca raportul dintre resurse către produse/servicii); b) *calității*, exprimate prin procentul produselor/serviciilor fabricate/prestate, care corespund standardelor de calitate sau prin specificarea duratei de timp de fabricație/prestare fără reexecutarea acestora; c) *ratei de eroare*, redată prin procentul produselor/serviciilor fabricate/prestate care nu corespund standardelor de calitate sau duratei de timp de fabricație/prestare specificate fără reexecutarea acestora; d) *veniturilor* colectate; e) *conformității*, exprimate prin gradul de conformare la standardele legale, financiare și de calitate [137].

Analiza literaturii științifice în domeniu arată că **modelele de măsurare a performanței** sunt de două categorii: 1) *modele unidimensionale*, care măsoară performanța prin indicatori de natură financiară și 2) *modele multidimensionale*, care, adițional la indicatorii financiari, mai includ și indicatori non-financiari [16; 169, p. 44-46]. Modelele unidimensionale se aplică pentru calcularea

indicatorilor financiari folosind datele din rapoartele financiare, astfel, referindu-se doar la performanța financiară. Dat fiind faptul că organizația publică, spre deosebire de cea privată, are nu numai aspect economic, ci și aspect social, măsurarea performanței acesteia, folosind doar indicatorii financiari, poate deveni o practică periculoasă, fiindcă performanța măsurată nu va fi în corespundere cu misiunea organizației publice, managerii se vor axa pe indicatorii financiari în detrimentul misiunii sociale. Modelele multidimensionale reprezintă o îmbunătățire indiscutabilă a practicii de măsurare a performanței, deoarece ele limitează oportunitățile de speculație și încearcă să măsoare performanța bazată pe obiectivele organizației publice. Aceasta nu înseamnă discreditarea indicatorilor financiari, în condițiile când resursele financiare ale organizației publice sunt limitate, modelele multidimensionale utilizează indicatori non-financiari pentru a reflecta toate dimensiunile performanței.

Drept exemple de modele unidimensionale pot fi menționați: indicatorul soldul net al perioadei, indicatorii costurilor financiare și valoarea prezentă economică netă. La modelele multidimensionale se referă: *Managementul Calității Totale*, un instrument al acestui model fiind Modelul CAF (Common Assessment Framework), aplicat de organizațiile publice pentru autoevaluare [13, p. 275, p. 281]; *Piramida performanței*, cunoscută ca SMART (The Strategic Measurement and Reporting Technique); *Sistemul de indicatori "Balanced Scorecard"* în sectorul public, elaborat de Kaplan R. și Norton D.; *Prisma performanței*, care conține cadrul de măsurare a dimensiunilor satisfacției factorilor interesați, strategiilor, proceselor, capacităților și contribuției factorilor interesați; *Benchmarking-ul*, care măsoară performanța în corespundere cu standardele sau bunele practice; *Modelul valorii serviciilor publice*, care analizează procesul de creare a valorii în sectorul public în termeni de rezultate și de cost-eficacitate [16].

SIGMA al OCDE și al UE, în anul 2014, a înaintat noile principii ale administrației publice pentru țările candidate la Uniunea Europeană. Referitor la domeniul managementului finanțelor publice, SIGMA, în vederea creării unor sisteme credibile ale MFP, a propus cerințe și principii pe care urmează să le satisfacă sistemele MFP pentru toate elementele ciclului bugetar, începând cu formularea și finalizând cu execuția bugetului, înglobând achizițiile publice, controlul și auditul [230, p.75]. Gradul de conformare la principiile administrației publice în domeniul MFP măsoară *performanța*, folosind un *sistem de indicatori* financiari și non-financiari aferenți elementelor sistemului de MFP. În acest sens, țările care aspiră la vectorul european urmează să se conformeze la principiile europene.

1.3. Analiza situației privind reforma managementului finanțelor publice în Republica Moldova în contextul bugetării bazate pe performanță și identificarea problematicii în domeniu

În contextul reformării MFP pe plan internațional și fiind influențată de partenerii de dezvoltare, Republica Moldova a enunțat intenția de modernizare a managementului finanțelor publice prin adoptarea/aprobarea cadrului normativ necesar și prin demararea unor activități de reformare a unor elemente ale sistemului în cauză [13, p.271]. Cadrul normativ (legislația și actele normative ale Guvernului) a fost completat cu prevederi ce asigură reformarea gestionării finanțelor publice, în special, au fost introduse elemente inovative care anterior lipseau. Cele mai importante elemente noi se referă la *cadrul bugetar pe termen mediu* (inițial, a fost folosită sintagma *cadrul de cheltuieli pe termen mediu*), *auditul financiar intern* al autorităților publice și *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale*. Legea în cauză a introdus modificări esențiale în procesul bugetar și prevede fundamentarea și raportarea bugetelor pe programe bazate pe performanță, alocarea și utilizarea resurselor bugetare în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări. Legea menționată definește *performanța* ca „rezultat al activității autorităților/instituțiilor bugetare, ca urmare a implementării programelor, exprimat ca impact social-economic sau de altă natură, ca volum de servicii prestate sau ca eficiență a utilizării resurselor bugetare” [40, art.3]. Astfel, legea prevede că *performanța* se definește *ca rezultat, ca volum de servicii și ca eficiență*, respectiv se măsoară prin indicatori de performanță de rezultat, de produs și de eficiență pe subprograme (și nu pe programe).

Pentru asigurarea aplicării în practică a prevederilor legii menționate și în vederea îmbunătățirii gestiunii utilizării fondurilor publice, în anul 2013, a fost aprobată *Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020*, structurată pe cele mai importante domenii ale managementului finanțelor publice, care a identificat problemele în domeniu și a trasat direcțiile și acțiunile de soluționare a acestora și îmbunătățire a situației în domeniu [24]. Cu toate că, în decursul ultimilor ani în Republica Moldova în domeniul MFP au fost efectuate un șir de schimbări importante, armonizarea procesului de elaborare a bugetului la bunele practice ale țărilor dezvoltate este încă în proces de desfășurare. În opinia autorului tezei, strategia menționată, mai degrabă, formulează măsuri de îmbunătățire, decît măsuri de reformare a MFP, în special, fiindcă nu stabilește acțiuni concrete referitoare la implementarea managementului performanțelor în sectorul bugetar în baza bugetului bazat pe performanță. În același timp, performanța utilizării resurselor bugetare, conform cadrului normativ în vigoare, este văzută ca performanța programelor bugetare (mai concret, a subprogramelor bugetare), pe cînd în țările dezvoltate, performanța este abordată și evaluată în mai multe dimensiuni (examinată în subcapitolul 1.2), care se referă nu numai la procesul bugetar, inclusiv elaborare și executare a bugetului, ci la toate componentele ciclului bugetar. În acest context, în prezentul subcapitol se va efectua o analiză

a situației privind reforma managementului finanțelor publice în Republica Moldova, inclusiv în administrația publică centrală, și se va identifica problematica de cercetare în domeniu. În această ordine de idei, în continuare, se va analiza *situația pe principalele componente ale MFP*, enunțate în subcapitolul 1.1.

Cadrul macrobugetar. Economia națională este dependentă de comerțul exterior, remitențele cetățenilor țării, care lucrează peste hotare și de situația din agricultură. În condițiile fluctuației ratelor de creștere a exporturilor și remitențelor, precum și a deprecierii valutei naționale, prognozarea macroeconomică și a veniturilor bugetare poate înregistra un înalt nivel de incertitudine [29, p.199]. Presiunea datoriei publice internă și externă, de asemenea, are un impact substanțial asupra bugetului. În aceste condiții, calitatea prognozelor macroeconomice și a previziunii veniturilor bugetare, care se bazează pe prognoza indicatorilor macroeconomici, va influența direct deficitul bugetar. În acest context, *Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020* preconizează anumite măsuri în vederea îmbunătățirii procesului de prognozare macroeconomică, precum și a veniturilor bugetare. Calitatea prognozelor macroeconomice continuă să constituie un risc iminent pentru prognozele bugetare.

În Republica Moldova, managementul datoriei publice este efectuat de către Ministerul Finanțelor, care monitorizează datoria publică și garanțiile de stat. Autoritățile administrației publice locale și entitățile economice de stat și cele care dețin cota mai mare de 50% din capitalul statutar raportează despre datoriile la împrumuturi. Gestionarea datoriei de stat este asigurată de către Sistemul informațional de analiză financiară a managementului datoriei. Acest sistem nu include funcția de analiză a factorilor de risc și sensibilitate a portofoliului datoriei. În acest context, este necesară completarea cadrului legal și metodologic în domeniul respectiv.

Elaborarea și planificarea bugetului. *Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale* definește *procesul bugetar* ca „consecutivitatea activităților de elaborare, examinare, adoptare, executare și raportare a bugetelor” [40, art.3]. Bugetele se structurează conform clasificății bugetare care se constituie din cinci clasificări: organizațională, funcțională, a programelor, economică și a resurselor [40, art.27]. Obiectivul elaborării și planificării bugetului constă în stabilirea alocațiilor resurselor financiare publice în corespundere cu prioritățile de politici fiscal-bugetare pe termen mediu, precum și în îmbunătățirea eficacității și transparenței procesului bugetar prin implementarea bugetului bazat pe performanță. Bugetul public este un instrument de repartizare pe destinatari a resurselor colectate, un reper important al semnalării gradului în care statul se implică în economie și în viața socială. Evaluarea corectă a veniturilor și cheltuielilor bugetare este importantă [32, p. 314]. Bugetul Public Național este principalul instrument de alocare a resurselor financiare publice în Republica Moldova.

Reformarea procesului bugetar în Republica Moldova a început în anul 2000 cu introducerea unor elemente ale managementului performanțelor. În această ordine de idei, menționăm despre implementarea *Cadrului Bugetar pe Termen Mediu* pe 3 ani, ce servește drept bază pentru planificarea bugetară anuală. Ministerul Finanțelor dispune de un modul informațional macrofinanciar pentru elaborarea scenariilor de venituri. Există calendare de elaborare a CBTM și a bugetului, care, în ultimii ani, nu au fost respectate întotdeauna. Resursele externe sunt parte a cadrului general de resurse bugetare. Concomitent cu implementarea planificării strategice a cheltuielilor publice, a demarat trecerea de la bugetul bazat pe intrări la bugetul bazat pe performanțe. În acest context, CBTM este structurat pe programe, pentru prima dată, alocările bugetului de stat pe anul bugetar 2014 au fost în totalitate fundamentate pe bază de programe de performanță. Totuși, structurarea a fost efectuată în cadrul sistemului național de contabilitate fără armonizarea deplină a acestui sistem la standardele internaționale (IPSAS).

Executarea bugetului. Resursele publice urmează să fie utilizate în conformitate cu *Legea bugetului* și cu normele și procedurile legale. Obiectivul acestei componente rezidă în îmbunătățirea și modernizarea managementului Trezoreriei și asigurarea unui control eficient și unei monitorizări adecvate la fiecare etapă de cheltuieli bugetare. Bugetele se execută după aceeași clasificare aplicată la planificare, bazată, în prezent, pe *Standardele statisticii financiare 1986* [29, p.200]. Noua clasificare, în conformitate cu *Standardele statisticii financiare 2001*, a fost aprobată recent. Planul de conturi, unificat în conformitate cu *Standardele statisticii financiare 2001*, urmează a fi testat și aplicat pentru executarea bugetară.

Managementul plăților salariale este o componentă importantă în executarea bugetului, dat fiind faptul că costurile salariale și alte plăți, de obicei, constituie peste 50% din costurile curente, iar în sectorul social pot avea o pondere de 90%. Reformele în acest domeniu se concentrează pe introducerea sistemelor automatizate pentru a îmbunătăți controalele sau procesul de planificare pe termen mediu. În Republica Moldova, controlul executării cheltuielilor prin Trezorerie este transparent. Existența sistemului informațional al Ministerului Finanțelor acoperă toate operațiunile trezoreriale, fiind implementate procedurile adecvate de autorizare și control al cheltuielilor la nivelul Trezoreriei de Stat și trezoreriilor teritoriale. Sistemul actual de monitorizare a plăților salariale permite Ministerului Finanțelor să controleze numărul funcționarilor publici și costurile asociate comparative cu limitele bugetare. Controalele interne ex-ante, din cadrul autorităților bugetare, asigură faptul ca fiecare tranzacție cu implicații financiare să fie autorizată prin două semnături: semnătura conducătorului instituției și a contabilului-șef. Nu există sistem informațional centralizat pentru procesarea plăților salariale, nu este o legătură directă dintre datele despre angajați și datele de salarizare.

SIMF în vigoare, în mare parte, previne antrenarea angajamentelor fără alocații bugetare disponibile. Deși nu este un sistem complet de management al angajamentelor, acesta este eficace în prevenirea supra-cheltuielilor. Odată cu implementarea integrală a SIMF, capacitățile de prognozare și monitorizare a fluxului de numerar se vor îmbunătăți prin înregistrarea și monitorizarea angajamentelor la nivelul facturii fiscale și altor documente justificative.

Evidența contabilă, raportarea și transparența bugetului. Componenta are obiectivul de a institui un sistem adecvat de contabilitate și de raportare. Rapoartele financiare consolidate pentru anul bugetar reprezintă documente oficiale, care trebuie să asigure transparența sistemului de management al finanțelor publice. În Republica Moldova, există un sistem robust de clasificare bugetară, care permite planificarea și raportarea cheltuielilor pe dimensiunile administrative, economice și funcționale și este în conformitate cu standardele internaționale (FMI-GFS, COFOG). Documentația bugetară anuală oferă informație completă cu privire la operațiunile autorităților publice centrale, inclusiv rezultatul anilor precedenți [29, p. 201].

Accesul publicului la buget și la executarea bugetului este asigurată prin publicarea *Legii cu privire la bugetul de stat* și a *Raportului privind executarea bugetului* [40]. Examinarea *Raportului privind executarea bugetului de stat*, pe anii 2012, 2013 și 2014, relevă că acesta include analiza indicatorilor financiari, inclusiv veniturile și cheltuielile bugetare, rezultatele (excedent/deficit) executării bugetului, datoria publică a bugetului public național și a bugetului de stat, precum și executarea bugetului de stat pe principale grupe de cheltuieli [67, p. 88]. Datorită faptului că bugetul de stat pe anul 2014 a fost fundamentat în totalitate pe programe de performanță, executarea bugetului de stat pe principale grupe de cheltuieli a fost raportată pe performanța înregistrată în cadrul subprogramelor aferente grupei principale, folosind indicatorii de performanță (de rezultat, produs și eficiență). Anterior, în anii 2012-2013, acest capitol includea raportarea mixtă a executării cheltuielilor: pe grupe de resurse pentru unele domenii și pe subprograme pentru alte domenii. Analiza relevă că performanța înregistrată, raportată pe subprograme, nu asigură măsurarea performanței pe programe, în ansamblu pe autoritatea publică, ce implementează două sau mai multe subprograme, în ansamblu pe minister (sau organ al administrației publice), precum și măsurarea performanței globale a utilizării resurselor bugetului de stat. Această constatare impune efectuarea, în prezenta teză, a unei analize de sinteză a alocării și executării cheltuielilor bugetare pe subprograme.

Evidența contabilă financiară se bazează pe standardele naționale de contabilitate în sistemul bugetar. Raportul complet privind executarea bugetului, publicat de Ministerul Finanțelor, în linii mari, este în conformitate cu standardele internaționale de evidență contabilă în bază de casă. Planul de conturi unificat, în conformitate cu standardele statisticii financiare 2001 pentru evidența contabilă financiară, se testează și se va aplica odată cu implementarea SIMF. Se

impune elaborarea și implementarea standardelor naționale de contabilitate pentru sectorul public în conformitate cu practicile internaționale. Procedurile naționale de contabilitate nu sunt în conformitate cu practicile internaționale [14, p. 34-35]. Sunt utilizate șase planuri de conturi diferite: *unul* - pentru evidența contabilă în bază de casă pentru înregistrarea tranzacțiilor de către Trezoreria de Stat și trezoreriile teritoriale; *altul* - pentru evidența contabilă în bază de casă pentru direcțiile finanțe ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea; *două* - pentru evidența contabilă modificată pe bază de calcul pentru instituțiile publice și pentru bugetele de nivelul întâi; *două* - pentru evidența contabilă pe bază de calcul pentru Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină. Menționăm că Raportul privind executarea bugetului de stat nu include toate informațiile, în special Rapoartele financiare anuale, în același timp, bilanțurile contabile, prezentate de autoritățile bugetare către Ministerul Finanțelor nu sunt consolidate și nici publicate.

Analiza privind *transparența în planificarea și executarea bugetului* denotă că, la nivel de entitate bugetară, există *problema* privind gradul de transparență insuficient referitor la cadrul bugetar pe termen mediu, planul de finanțare, proiectul bugetului, propunerile de buget și raportul privind executarea bugetului. Planificarea și executarea bugetului nu este transparentă în două treimi din organele centrale de specialitate. Astfel, doar o treime din autoritățile publice (MJ, MEC, MMPSF, MS, ARFC, MDRC, MTID) au asigurat transparența pe paginile web, plasînd atît informația despre planificarea bugetului, cît și informația despre executarea bugetului autorității. În același timp, unele autorități publice, supuse analizei, au publicat bugetul, aprobat prin *Legea bugetului de stat pe anul 2013* [44], altele - doar informația respectivă pe anii anteriori, fără a actualiza informațiile. Datele despre planificarea și executarea bugetului autorităților publice nu sunt organizate într-o manieră ușor de accesat, ele sunt publicate la diferite rubrici, nu sunt sistematizate pe ani și pe etape ale procesului bugetar, doar unele autorități au creat rubrici „Bugetul autorității”. Totodată, o pătrime din numărul autorităților publice (MM, ME, MAIA, MTIC, MC) nu asigură accesul la datele despre planificarea și executarea bugetului, astfel, respectivele nu se conformează prevederilor legislației în vigoare [12].

Analiza situației în domeniu, efectuată de autor, relevă că investițiile în reformele MFP au fost și sunt substanțiale în țara noastră, însă progresul și succesul acestora, similar altor țări în curs de dezvoltare, sunt modeste din lipsa evaluării performanței bugetare. Dat fiind faptul că suportul donatorilor se concentrează pe asistența tehnică în defavoarea impactului, relevanței sau durabilității reformelor, evaluării progresului în reforme, Banca Mondială, în comun cu alți donatori, a elaborat ***cadrul de evaluare a performanțelor financiare PEFA*** [33, p. 27-28; 189]. Cadrul cheltuielilor publice și a responsabilității financiare a MFP de evaluare a performanței este un cadru integrat de monitorizare care permite măsurarea MFP de performanță în timp.

Referitor la evaluarea și raportarea performanțelor în domeniul managementului finanțelor publice, menționăm că au fost obținute progrese prin elaborarea de către Ministerul Finanțelor, cu suportul donatorilor, a evaluării PEFA. Totodată, în rapoartele de audit extern ale entităților publice, Curtea de Conturi aplică unii indicatori de performanță. Cercetările efectuate în cadrul tezei date relevă că performanța organizațională încă n-a fost introdusă, ca urmare, actualmente, nu se stabilesc ținte financiare pentru entitățile publice și nu se evaluează performanțele obținute de către acestea. Indicatorii de performanță, inclusiv în domeniul gestiunii finanțelor publice, care se stabilesc de sine stătător de către autoritățile și instituțiile publice la etapa de planificare bugetară, nu relevă adecvat performanța și nu influențează alocarea resurselor bugetare.

Rapoartele PEFA pentru Republica Moldova [66] evaluează situația în domeniul aplicării MFP în dinamică prin folosirea anumitor *scoruri*. Ultima evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare a fost realizată în toamna anului 2015 și este cel mai recent studiu de diagnosticare a MFP în Republica Moldova. Evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilității financiare 2015 a fost al patrulea exercițiu de acest gen în Republica Moldova (evaluările anterioare au avut loc în 2006, 2008 și 2011), care acoperă o gamă largă de subiecte în componentele de bază ale MFP și evaluează progresul în timp cu ajutorul evaluărilor repetate [29, p.201]. În cadrul evaluărilor menționate au fost examinate sistemele și practicile utilizate în anii fiscali 2006-2014, acestea fiind prezentate în dinamică în **Anexa 2**. Conform datelor din anexa respectivă, evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilității financiare din 2015, în comparație cu evaluările anterioare, a înregistrat o ameliorare generală, după cum este redat de cei douăzeci și opt de indicatori de performanță: 1) șase (din 28) indicatori de performanță îmbunătățiți; 2) douăzeci și trei de indicatori de performanță au rămas stabili, din care zece indicatori au susținut scorul maxim de „A”; 3) doi indicatori de performanță (PI27 și PI28) s-au deteriorat ca urmare a nerespectării anumitor aspecte ale calendarului bugetar, întârzierilor în aprobarea bugetului anual. Evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilității financiare din 2015 a fost caracterizată atât de impactul crizei economice mondiale asupra economiei și a finanțelor publice din Moldova, cât și de criza din sistemul bancar autohton.

Administrarea veniturilor fiscale. În Republica Moldova, administrarea veniturilor fiscale și vamale este un element critic pentru eficiența și eficacitatea politicii de venituri și punerea în aplicare a politicii fiscale și bugetare. Obiectivul acestei componente este de a crește mobilizarea veniturilor prin sporirea capacității autorităților de administrare a lor, pentru a colecta veniturile fiscale și vamale planificate. Plățile fiscale sunt efectuate prin intermediul unui *cont unic trezorerial*. Reconcilierea veniturilor între Serviciul Fiscal de Stat și Trezoreria de Stat se efectuează zilnic, lunar și anual, la nivel central și teritorial, deși se limitează doar la impozitele

percepute, neținând cont de evaluările fiscale. Modulul informațional de prognozare macroeconomică (aplicat de MEC) din R.M. nu întotdeauna asigură prognoze macroeconomice reale. În consecință, estimările de venituri se dovedesc a fi subestimate sau supraestimate, ceea ce subminează implementarea programelor multianuale de cheltuieli. Imprevizibilitatea atragerii surselor externe, de asemenea, afectează calitatea prognozelor bugetare.

Sistemul Informațional de Management Financiar. Sistemul informațional existent este conectat la Sistemul automatizat de plăți interbancare al BNM, precum și la alte sisteme informaționale și asigură interfața cu administratorii de venituri. Conceptul SIMF a fost elaborat recent și se află la etapa de implementare. Astfel, noul sistem informațional de management financiar va fi implementat complet în instituțiile bugetare finanțate din bugetul de stat și bugetele locale [33, p.26].

Achizițiile publice. În Republica Moldova, achiziționarea de bunuri, servicii sau lucrări prin intermediul fondurilor publice se efectuează la un preț competitiv și utilizând reguli, procese și proceduri transparente. Cadrul legislativ, adoptat în anul 2015, care va intra în vigoare din mai 2016, are o structură ierarhică, cu priorități clar definite și este ușor accesibil publicului; în general, conform opiniei autorităților autohtone este în conformitate cu Directiva UE 2004/18 CE, dar este necesară elaborarea cadrului normativ pentru a asigura conformarea deplină. Analiza privind asigurarea *transparenței în achiziții publice* indică *următoarele probleme* [12]: a) Numai o parte din banii publici trec prin procedura de achiziții publice pentru care trebuie să se asigure transparența. O parte mare din achizițiile bunurilor, serviciilor și lucrărilor se fac prin procedurile de achiziții de mică valoare și dintr-o singură sursă. b) Informațiile despre achizițiile publice, plasate pe paginile web ale autorităților publice, nu sunt organizate într-un mod ușor de accesat pentru a urmări întreg procesul de achiziții publice. c) Procesul de planificare al achizițiilor publice este transparent în doar jumătate din numărul autorităților publice, care au publicat în Buletinul Achizițiilor Publice anunțul de intenție despre planificarea achizițiilor publice. De menționat că numai o treime dintre autorități publică planurile anuale de achiziții publice pe paginile web, conform cerințelor legale [51]. d) Rezultatele atribuirii contractelor de achiziții publice sunt parțial transparente (în mai puțin de jumătate dintre autorități), publicarea acestora se face cu întârzieri majore de la termenul stabilit de prevederile legale.

Auditul intern. În Republica Moldova, această componentă se implementează de circa zece ani. Datele Ministerului Finanțelor relevă că din 38 de unități de audit intern (52 fiind numărul de unități de audit intern, dintre care 14 nu aveau angajați) 24 erau funcționale în anul 2011, activând în conformitate cu standardele. Majoritatea unităților de audit intern au un număr insuficient de angajați. Practica aplicării politicilor de audit intern, în anul 2013, a relevat că într-o treime din autoritățile publice nu a fost efectuată nici o misiune de audit intern (CNA, ARFC, MDRC, MA, MTID,

MAIA, MC), din lipsa angajaților în cadrul subdiviziunii de audit intern sau a capacităților necesare [12]. Eficiența și performanța utilizării banilor publici nu sunt stabilite în urma controlului financiar [14, p.36].

Auditul extern. În Republica Moldova, Curtea de Conturi este autoritatea supremă care efectuează auditul financiar extern al utilizării resurselor bugetului. Auditul extern include și unele elemente de audit al performanțelor, care apreciază gradul de realizare a țințelor indicatorilor de performanță. Datele indică un grad foarte redus de transparență și responsabilitate în realizarea recomandărilor hotărârilor CC, înaintate în adresa autorităților publice supuse auditului extern. În același timp, autoritățile publice raportează, la modul general, despre realizarea acestor recomandări, limitându-se la relatarea informației despre elaborarea planului de acțiuni și gradul de realizare a acțiunilor, informațiile nu sunt publicate pe paginile web. Raportarea implementării recomandărilor auditelor externe rămâne a fi un punct slab [12; 15].

Avantajele și dezavantajele noilor metode ale MFP sunt prezentate în Boxa 1.2.

Boxa 1.2. Avantajele și dezavantajele noilor metode din domeniul MFP, aplicate în Republica Moldova		
Componente	Avantaje	Dezavantaje
1. CBTM	- Stabilește limitele de cheltuieli în baza cărora se elaborează bugetul - Asigură continuitate în planificarea resurselor financiare publice - Facilitează procesul de analiză și dezbateri a proiectelor de buget	- Nu se actualizează programele sectoriale - Limitează cheltuielile și deficitul bugetar, politicienii nu țin cont de CBTM - CBTM și legea bugetului sunt 2 documente separate
2. Planificarea indicatorilor macrobugetari		Lipsește softuri de cuantificare, care ar permite eliminarea volatilității veniturilor
3. Elaborarea și planificarea bugetului	Elaborarea și planificarea bugetului (2014) integral pe programe	BASS, FOAMO, BUAT nu au fost elaborate pe programe bugetare
4. Executarea bugetului	Volum redus al arieratelor	
5. Evidența contabilă, raportarea, transparența bugetului	Racordarea la standardele internaționale (FMI-GFS, COFOG)	Raportul privind executarea bugetului de stat nu redă performanța bugetară sistemică: nu conține indicatori sintetici
6. Administrarea veniturilor fiscale	Plățile fiscale se efectuează prin cont unic trezorerial	
7. SIMF	Conectarea la sistemul automatizat de plăți al BNM	
8. Control financiar și audit intern	Unități de audit intern create în 38 de entități	În 13 entități, unitățile de audit intern nu sunt funcționale
<i>Sursa: elaborată de autor.</i>		

Concluzionăm că reformele în domeniul MFP din Republica Moldova, similar celor din țările în curs de dezvoltare, au contribuit la implementarea elementelor principale ale bugetării bazate pe performanță: CCTM cu obiective; programe bugetare cu indicatori de performanță; monitorizarea, evaluarea și măsurarea performanței. Totuși, în opinia autorului, datorită faptului că implementarea bugetării bazate pe performanță este o metodă relativ nouă și complexă, mai multe aspecte necesită analiză și argumentare, înainte de aplicarea acestora în practică. Reieșind din analiza efectuată în acest subcapitol, autorul consideră necesară elaborarea unor modele de măsurare

(evaluare) a performanței programului în baza informației despre performanța pe subprograme; a performanței autorității publice, în ansamblu, a performanței utilizării resurselor bugetare, în ansamblu, și a altor dimensiuni ale performanței.

În contextul temei tezei de doctor, cercetarea se referă, în general, la bugetul public național corespunzător sectorului public din Republica Moldova și, în special, la bugetul de stat corespunzător administrației publice centrale – componentă a serviciului public. Structura instituțională a serviciului public, inclusiv a APC, este prezentată în **Anexa 3**.

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.

Problema științifică. Dat fiind faptul că trecerea de la bugetul bazat pe resurse la bugetul bazat pe programe și performanță încă n-a devenit irevocabilă și încă nu are o influență atotcuprinzătoare asupra procesului bugetar din Republica Moldova, *problema științifică de soluționat* constă în perfecționarea mecanismului de evaluare a performanței bugetare în administrația publică centrală prin elaborarea unui sistem de indicatori de performanță (financiari și non-financiari) în vederea asigurării conformării MFP din Republica Moldova la principiile europene în domeniu.

Scopul principal constă în dezvoltarea fundamentelor teoretice și metodologice de evaluare (măsurare) a performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale din perspectiva conformării managementului finanțelor publice la principiile europene în domeniu.

Obiectivele principale ale cercetării:

1. Investigarea fundamentelor teoretice și metodologice ale performanței bugetare în cadrul reformelor managementului finanțelor publice și identificarea situației în domeniu.
2. Cercetarea conexiunii dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare la nivelul administrației publice centrale în vederea îmbunătățirii performanței bugetare.
3. Realizarea studiului comparativ al practicilor internaționale în domeniul bugetării bazate pe performanță în vederea identificării instrumentelor ce pot fi aplicate în R.M.
4. Dezvoltarea aspectelor metodologice privind evaluarea performanței bugetare din perspectiva conformării MFP din R.M. la principiile europene în domeniu.
5. Măsurarea și analiza performanței bugetare sistemice în R. M. și elaborarea unor recomandări ce pot contribui la eliminarea discrepanțelor identificate.
6. Evaluarea interdependenței dintre cheltuielile publice și PIB în Republica Moldova.

1.3. Concluzii la capitolul 1

1. Concluzionînd, autorul afirmă că reforma managementului public, analizată în termeni financiari și contabili, presupune și reforma noului MFP pentru a accentua dimensiunea financiară. În numeroase state, sistemele financiare ale sectorului public au trecut prin cel mai fundamental proces de transformare din ultimele decenii.

2. La nivelul APC, în opinia autorului, reforma MFP se referă la toate componentele constituente: cadrul macrobugetar, elaborarea și planificarea bugetului, executarea bugetului, evidența contabilă, raportarea și transparența bugetului, sistemul informațional de management financiar, achizițiile publice, auditul intern și extern. Această abordare asigură integrarea deciziilor bugetare cu performanțele în sectorul public, permite efectuarea unor mai bune controale ale utilizării fondurilor primite de autoritățile publice, monitorizează utilizarea acestor fonduri, precum și asigură măsurarea rezultatelor obținute în urma implementării programelor.

3. Eficiența sau eficacitatea cheltuielilor publice ocupă, din ce în ce mai mult, locul principal printre criteriile de selectare a alternativelor proiectelor de dimensionare a volumului acestora în vederea cuprinderii, în legile bugetare anuale, prin care cheltuielile se adoptă ca sarcini maxime. Concepția economiștilor despre eficiență este mai largă decît înțelesul obișnuit al acestui termen. Există două dimensiuni ale eficienței economice care sunt utilizate separat, dar intercondiționate: eficiența alocativă a resurselor și eficiența utilizării resurselor. Măsurarea adecvată a eficienței sectorului public constituie o sarcină empirică dificilă, iar literatura de specialitate la acest subiect este destul de limitată. Istoria dezvoltării administrațiilor publice în statele cu economie de piață dovedește că sporirea eficienței și eficacității cheltuielilor publice poate fi atinsă numai prin intermediul unui sistem modern al MFP în cadrul APC.

4. Analiza situației privind reforma MFP, permite autorului să concluzioneze că conceptul de eficiență și eficacitate s-a dezvoltat ulterior în conceptul de performanță în sectorul public. La etapa contemporană, există două abordări ale conceptului de performanță bugetară, corespunzător celor două modele de formare a bugetului (tradițional și bazat pe performanță). În accepțiunea *modelului economisire-eficiență-eficacitate*, performanța este definită prin economisire, eficiență și eficacitate în procesul de prestare a serviciilor guvernamentale, iar în abordarea *modelului intrări-ieșiri-rezultate* - prin mărimea resurselor, serviciilor prestate și rezultatelor obținute. Modelul al doilea reprezintă dezvoltarea primului model prin includerea evaluării calității serviciilor, a măsurării resurselor și rezultatelor folosirii banilor publici.

5. Conceptul fundamental al performanței alocării resurselor bugetare în sectorul public include noțiunea de performanță și măsurare (evaluare) a performanței. În sursele doctrinale, se

argumentează măsurarea multidimensională a performanței: *economia de resurse și mijloace, eficiența, eficacitatea, calitatea serviciilor publice, performanța financiară și performanța globală (sistemică)*. În cadrul legislativ, adițional la dimensiunile performanței propuse în sursele doctrinale, se conțin prevederi privind evaluarea *conformității la anumite standarde* și asigurarea *conexiunii dintre performanță și buget*, precum și reglementări referitoare la măsurarea performanței financiare și a performanței subprogramelor bugetare, în același timp, lipsesc reglementările cu privire la modalitatea de măsurare a performanței bugetare sistemice. Măsurarea performanței financiare se efectuează folosind patru categorii de indicatori: ai veniturilor bugetare; cheltuielilor bugetare; capacității de finanțare a investițiilor (de investire, contractare a datoriei și a structurii datoriei); rezultatului operațional (excedent/deficit bugetar).

6. 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, dat fiind faptul că utilizarea banilor publici comportă atât aspecte economice, cât și aspecte sociale. Modelele multidimensionale reprezintă o îmbunătățire a practicii de măsurare a performanței, fiindcă măsoară toate dimensiunile performanței bazate pe obiectivele programelor bugetare.

2. PRACTICI INTERNAȚIONALE PRIVIND BUGETAREA BAZATĂ PE PERFORMANȚĂ ȘI POSIBILITĂȚI DE APLICARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

2.1. Conexiunea dintre politicile publice, planificarea strategică și bugetare

Pentru soluționarea diverselor probleme din societate, autoritățile publice formulează politici publice, care înglobează o prezentare complexă a unor probleme, a deciziilor aprobate pentru soluționarea acestor probleme, a instrumentelor (legi și acte normative), prin care sunt puse în aplicare aceste decizii, și a modalităților prin care se vor monitoriza și evalua efectele deciziilor implementate. *Politica publică*, fiind formată din două componente distincte (obiective și instrumente de realizare a obiectivelor), se transferă în *documente de politici* (strategii, programe și planuri de acțiuni), ce urmează a fi implementate de guvern pentru soluționarea problemelor identificate și incluse pe agenda de activitate. Documentele de politici definesc clar obiectivele și acțiunile ce urmează de desfășurat în anumite termene, stabilesc indicatorii de performanță și, spre deosebire de politicile publice, întotdeauna trebuie să posede un buget specific. În țările care aplică elaborarea bugetului anual bazat pe performanță, programele (ca documente de politici) tind să se contopească cu programele bugetare [16, p. 8-9, p. 18]. Aplicarea măsurilor de politici publice este asigurată prin conexiunea cheltuielilor bugetare cu programele și activitățile autorităților (instituțiilor) publice.

Bugetarea pe programe reprezintă un instrument de fundamentare a bugetelor, avînd la bază programe cu scopuri, obiective și indicatori pentru evaluarea performanței acestora la toate etapele procesului bugetar, fiind pusă în aplicare în ultimii zece ani de către toate țările OCDE. BBP accentul pe atingerea obiectivelor și indicatorilor de performanță (IP) a programelor bugetare. Bugetul pe programe face legătură cu cadrul de politici prin faptul că este structurat pe programe, care reflectă obiectivele de politici asumate în documentele de planificare strategică ale statului. Bugetul pe programe este focalizat pe performanță, deoarece, concomitent cu indicatorii financiari, mai include informație non-financiară, ce cuprinde scopul, obiectivele și indicatorii de performanță. Administratorii de bugete se preocupă de stabilirea unor raporturi optime între costurile (efort financiar) și rezultatele programului, ei nu mai urmăresc cheltuirea cu orice preț a banilor alocați de la buget, ci realizarea programului, încadrarea în termenele stabilite și atingerea țintelor pentru indicatorii de eficiență (eficacitate) [35, p. 198-199].

Bugetarea pe programe este cea mai răspîndită formă de bugetare bazată pe performanță, fiind aplicată întregului buget de stat. Obiectivul de bază al programei bugetare se formulează prin stabilirea cheltuielilor publice prioritare, resursele bugetare publice se alocă către programele ce vor genera cele mai substanțiale beneficii în raport cu banii publici cheltuiți.

Persistă o conexiune între bugetarea bazată pe performanțe și „planificarea strategică cu privire la misiunea agenției, scopurile, obiectivele și procesul de implementare, care solicită informație cuantificabilă și oferă informație semnificativă privind efectele programului” [167, p.54–64]. Bugetarea bazată pe performanță se fundamentează pe planificarea strategică a cheltuielilor publice, unde *cadrul de cheltuieli pe termen mediu* se consideră ca element al bugetării bazate pe performanță. Planificarea strategică pe un termen mediu este, deseori, văzută drept o premisă obligatorie pentru introducerea bugetării bazate pe performanță. Planurile strategice, în mod obișnuit, implică trei ani de proiectare, în unele state – chiar cinci ani.

În literatura de specialitate, se relevă că implementarea CCTM a fost inițiată de statele donatoare pentru a favoriza sustenabilitatea fiscală și a aplica strategiile de reducere a sărăciei drept obiectiv principal al *Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului*. Elaborarea cadrelor de cheltuieli pe termen mediu a fost influențată de gradul înalt de îndatorare [200], de practicile bugetare depășite ce au fost moștenite în fostele colonii, de volatilitatea veniturilor în statele producătoare de petrol [100]. Urmare a investigațiilor analitice ale diferiților autori, tot mai des, se face remarcat faptul că aplicarea *cadrelor de cheltuieli pe termen mediu* pare a avea un efect pozitiv asupra reducerii datoriei publice și îmbunătățirii balanței bugetare și ameliorării situației economice [102]. Totuși, nu se poate constata cu siguranță că aceste efecte au rezultat doar din cadrul strategic, fiind, de fapt, influențate și de alți factori.

În viziunile autorilor Aristovnik A. și Seljak J. (2009), „punctul de pornire pentru oricare scop al administrației publice trebuie să îl constituie valorile societății și evoluția acestora” [96]. În acest context, scopurile pe termen lung trebuie să se bazeze pe indicatori sociali care descriu discrepanța dintre nivelul dorit și, respectiv, valorile societății, starea actuală a lucrurilor. Scopurile pe termen lung trebuie divizate în programe separate (subprograme) cu subscopuri pe termen scurt. Aceste subscopuri tind să fie mai potrivite pentru evaluarea performanțelor la niveluri mai joase. Cu cât mai înalt este nivelul scopului, cu atât mai dificilă devine evaluarea performanțelor. Scopurile societății trebuie să fie stabilite pe o bază pentru mai mulți ani în cadrul unui *plan strategic pe termen mediu*, scopurile de program – pe o bază anuală. Un exemplu bun al posibilității de realizare a acestei practici este expus în *acordurile de servicii publice* sau *planurile anuale de performanță*, implementate în mai multe țări, care includ *ținte* de nivel înalt pe termen mediu, divizate în obiective separate cu indicatori și strategii de transmitere pentru fiecare dintre departamentele și agențiile guvernamentale.

Conform descrierii anterioare, obiectivele pe termen mediu trebuie să fie divizate în scopuri de niveluri mai mici pentru a atinge o îndeplinire eficientă. Respectivul oglindește setul de obiective din cadrul fiecărui program bugetar și conțin informații importante pentru evaluarea *post*

factum. Ideea de creare a programelor bugetare, în cadrul cărora activitățile sunt clasificate în conformitate cu apartenența la un anumit scop, a fost abordată în *Sistemul de Planificare, Programare și Bugetare*. În structura unui program, activitățile programului sunt dispersate pe mai multe ministere și funcții, spre deosebire de *clasificarea liniară (instituțională)*, în care activitățile se corelează cu ministerul sau agenția guvernamentală.

Programul este un ansamblu coerent și agregat de activități implementate de către autoritățile publice pentru atingerea unui scop sau a unor obiective strategice pe termen mediu sau lung, programul se referă la un domeniu sau o funcție a statului. *Structura programului* și sintagma *ierarhii de program* sunt esențiale pentru *modelul de bugetare pe programe*. În abordarea bugetării pe programe, programele sunt dezmembrate într-un număr de subprograme, ultimele sunt definite în conformitate cu aceleași principii ca și programele înseși. Subprogramele pot fi divizate, în continuare, în alte subprograme mai mici și chiar în elemente mai mici. În unele state programele sunt grupate în categorii vaste bazate pe rezultate, care poartă denumirea de „super-programe”. Termenul „ierarhia de program” vizează structura ierarhică a elementelor programului în oricare țară (Figurile 2.1-2.2).

La nivel de program, în majoritatea țărilor, alocările din buget sunt stabilite de către parlament prin *legea anuală a bugetului*. Astfel, ele constituie prevederi legale pe care ministerele care execută cheltuielile trebuie să le respecte. La nivel de subprogram, finanțarea alocărilor – suma planificată de a fi cheltuită pentru fiecare subprogram – este, de regulă, determinată de către minister, mai degrabă decât specificată în legea bugetului. Aceste aranjamente variază de la stat la stat, însă aspectul principal, conform căruia programele și subprogramele constituie categorii distincte pentru gestionarea resurselor bugetare, este comun.

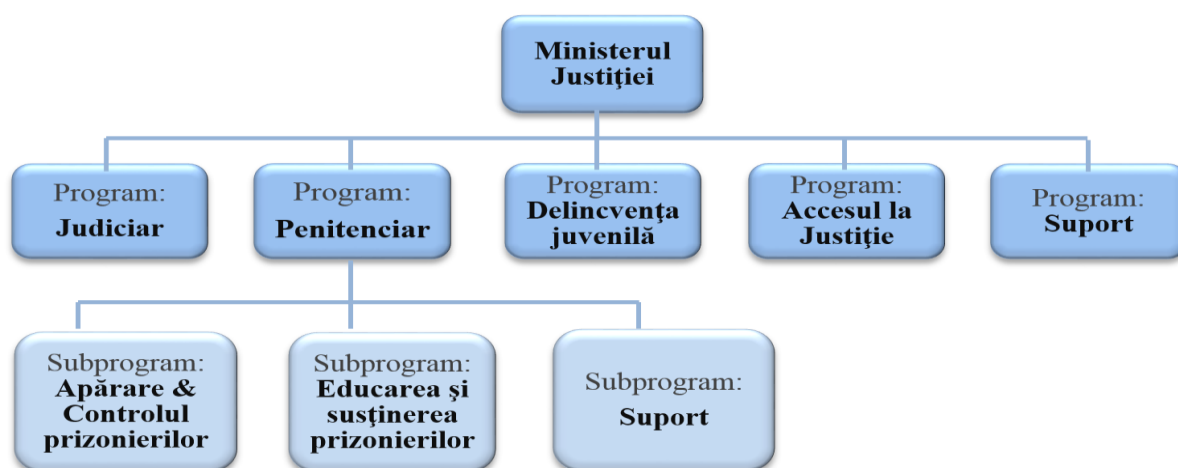


Fig. 2.1. Modelul francez de clasificare a programelor (simplificat)

Sursa: [210, p. 2].

Acest fapt reprezintă unul din motivele principale pentru care programele trebuie să cuprindă toate cheltuielile statului, nu doar o parte a acestora.

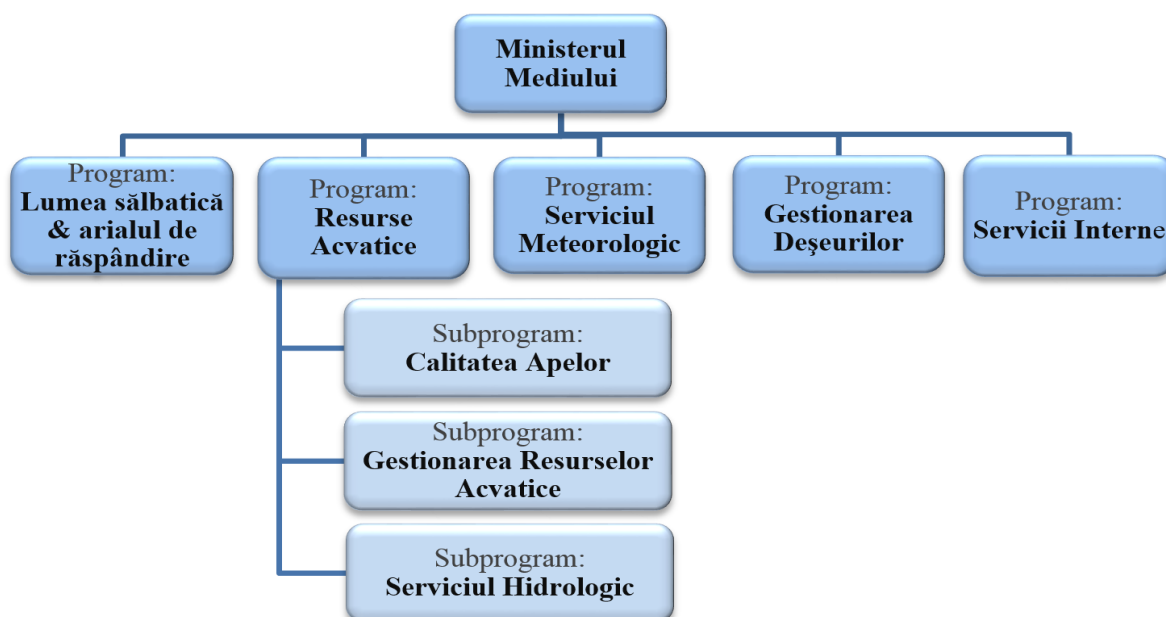


Fig. 2.2. Modelul canadian de clasificare a programelor (simplificat)

Sursa: [210, p. 2].

Programele bazate pe rezultate grupează cheltuielile cu un obiectiv comun, a cărui esență este dată de un efect comun, pe care aceste cheltuieli trebuie să-l genereze. Menționăm că programele sunt grupuri de rezultate cu un scop comun, grupate pe tipuri anumite de servicii oferite clienților externi. În cadrul lanțului de rezultate, se disting efectele intermediare și efectele de niveluri superioare. Este o conexiune explicită dintre efectul intermediar urmărit de către un program și efectele relevante superioare la nivel de stat, la care acestea, inițial, erau menite să contribuie. Însă, în general, programele trebuie să fie definite în termeni, mai degrabă, ai efectelor intermediare, decât ai efectelor de nivel superior.

Conexiunea dintre structura programelor și structura organizațională. Structura organizațională a statului este formată dintr-un număr de ministere, în cadrul fiecărui minister există un șir de direcții compuse din subdirecții. În abordarea BBP, se afirmă că structura programului trebuie aliniată la structura organizațională, ceea ce înseamnă crearea unui program pentru fiecare direcție și, în cadrul programului, câte un subprogram pentru fiecare subdirecție. Nici o direcție sau subdirecție nu ar trebui să fie responsabilă pentru două sau mai multe programe, și nici o subdirecție – pentru două sau mai multe subprograme. Astfel, fiecare program, subprogram trebuie să reprezinte o responsabilitate directă a unui și doar a unui singur manager (a șefului direcției și a șefului subdirecției, respectiv), astfel, asigurând o evidență clară a

performanțelor. Alinierea structurilor de program și de subprogram în structuri organizaționale este demonstrată în figurile 2.3-2.4.

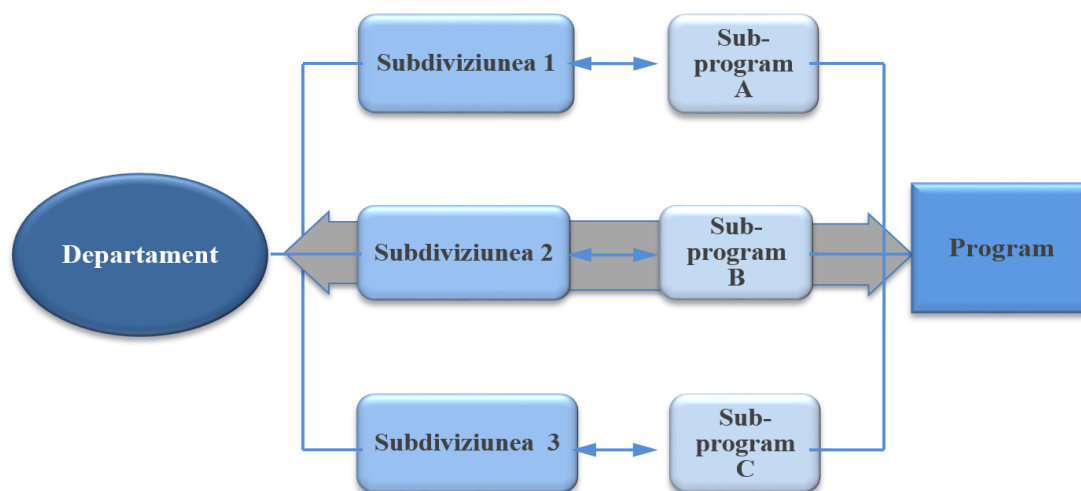


Fig. 2.3. Conexiunea dintre program și structura organizațională

Sursa: [210, p. 18].

Alinierea programelor în structuri organizaționale nu contravine principiului programului bazat pe rezultate prin stabilirea conexiunii dintre unitățile organizaționale și programele sau subprogramele separate. De asemenea, abordarea prevede divizarea responsabilităților unităților organizaționale pe programe și subprograme.

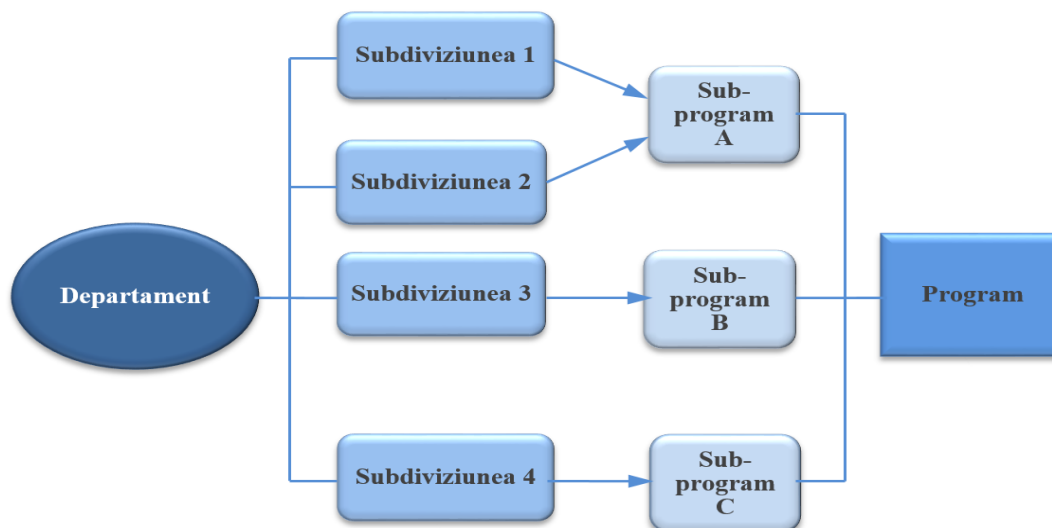


Fig. 2.4. Conexiunea subdiviziunilor organizaționale cu nivelul subprogramelor

Sursa: [210, p. 18].

Totuși, încă persistă cazuri când o singură direcție sau subdirecție este responsabilă de livrarea a două sau mai multe linii de produse, care sunt într-atît de diferite, încît ar trebui ca respectivele, în cazul în care principiul este respectat cu loialitate, să aparțină diferitelor programe

sau subprograme. Principiul programelor bazate pe rezultate sugerează că, în aceste cazuri, unitatea organizațională vizată trebuie divizată, precum este ilustrat în figura 2.5.

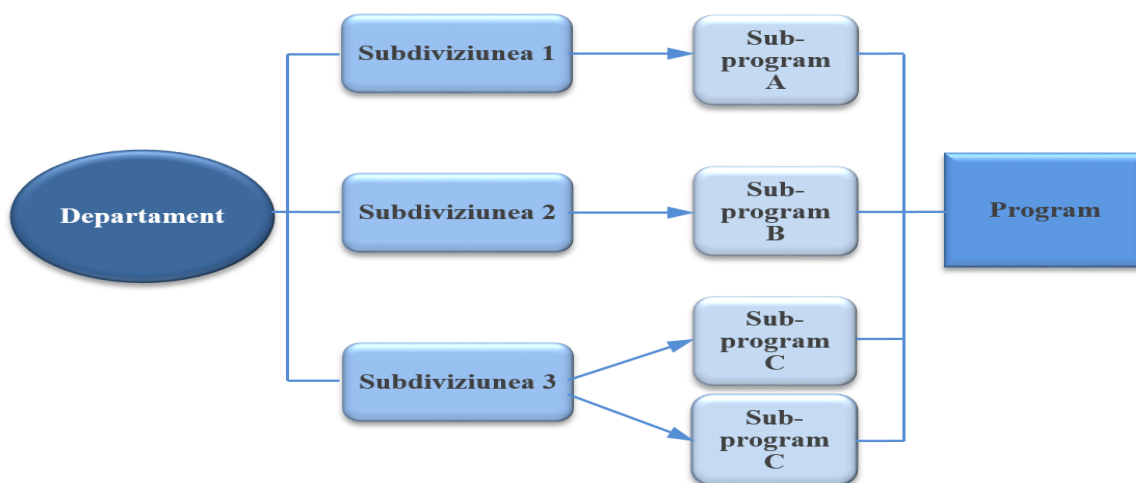


Fig. 2.5. Divizarea subdiviziunilor entității în conexiune cu programul

Sursa: [210, p. 18].

Combinarea responsabilităților câtorva direcții pune problema evidenței managementului resurselor umane și a performanțelor. Referitor la divizare, în literatura de specialitate, se afirmă că nu există nimic incorect în cazul divizării responsabilităților subdiviziunilor sau direcțiilor care contribuie la câteva linii de produse diferite pe subprograme sau programe, aceasta însă nu înseamnă că o astfel de diviziune este întotdeauna oportună. Efectuarea acestor divizări mărește presiunea asupra sistemului de evidență, datorită managementului resurselor umane, precum și a statelor care își propun să păstreze sistemele de bugetare bazate pe performanță cât mai simple posibil, decizia pragmatică de simplificare a conexiunii este, deseori, luată pentru a evita complexitatea de alocare a costurilor.

În cazul structurilor organizaționale formate din trei nivele (minister-direcții-subdirecții), costurile resurselor necesare unităților organizaționale pe programe și subprograme, pot fi minimizate prin decizii conform cărora fiecare subdiviziune este responsabilă doar de un singur subprogram. Atunci când direcțiile se asociază câtorva subprograme și chiar mai multor programe, estimarea costurilor programelor/subprogramelor va reprezenta o chestiune de agregare a costurilor subdiviziunilor responsabile. Adică, odată ce sistemul de evidență a înregistrat o cheltuială a unității organizaționale, cheltuielile pe subprogram și program se vor înregistra automat, fără o alocare adițională a costurilor. Figura 2.6 oferă un exemplu concret de conexiune exactă dintre subdiviziunii și programe în cadrul unui minister ipotetic al transporturilor.

Abordarea examinată nu exclude combinarea responsabilităților câtorva direcții pentru un singur program, și, respectiv, nu constituie o aliniere univocă a structurii programului la structura organizațională. Pentru statele în curs de dezvoltare, rămâne, la fel, în vigoare argumentul

obligatoriu - combinarea responsabilității direcțiilor care furnizează aceleași sau foarte asemănătoare linii de produse în cadrul aceluiași program. Acest fapt indică următoarea regulă: statele, care doresc să păstreze modelul de bugetare pe programe cât de simplu posibil, trebuie să accepte definirea structurilor de program (să modifice structurile organizaționale), astfel încât să asigure ca fiecare subdiviziune organizațională să fie responsabilă doar de un singur subprogram sau program. Această regulă se bazează pe ipoteza ierarhiei programului cu două nivele, în care subprogramele reprezintă elemente componente ale programului.

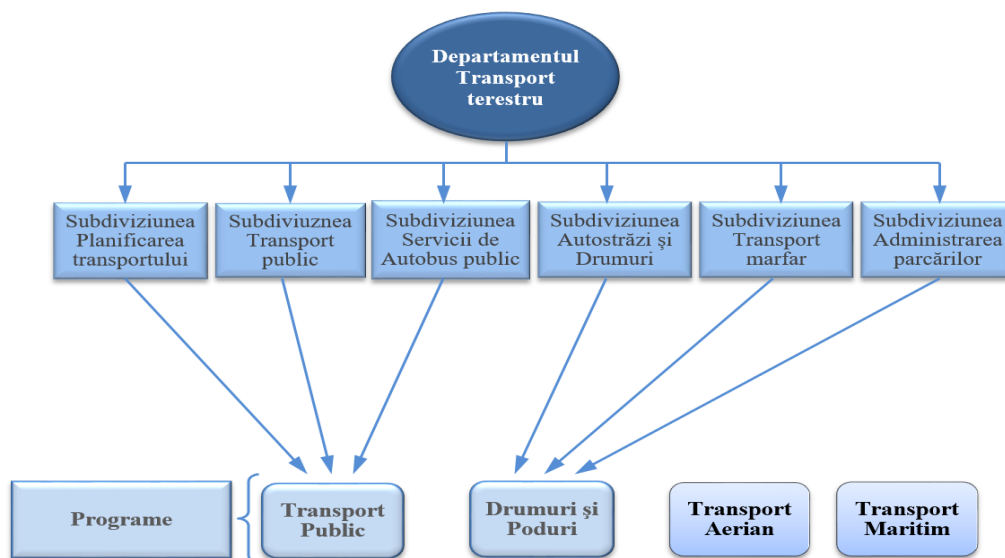


Fig. 2.6. Conexiunea dintre programe și subdiviziunile entității

Sursa: [210, p. 38].

Monitorizarea și evaluarea performanțelor programelor/subprogrameelor se efectuează folosind indicatorii care măsoară progresul în atingerea obiectivelor acestor programe/subprograme. Indicatorii de performanță (IP) reprezintă o valoare concretă pentru a măsura activitățile, produsele și rezultatele vis-a-vis de obiectivele programului/sub-programului. Stabilirea IP și a țintelor pentru acești indicatori nu conduce implicit și la atingerea acestora. În aceste condiții, este nevoie de evaluarea programelor, monitorizarea performanțelor și estimarea rezultatelor și efectelor (impactului). Doar această modalitate poate responsabiliza autoritățile publice în vederea cheltuirii judicioase a banilor publici. Pentru aceasta, este nevoie de colectarea informației despre performanță. Această informație se colectează prin indicatori în procesul de monitorizare care, la rândul său, se folosește pentru estimarea rezultatelor și evaluarea performanței programului/subprogrameelor. Circa 90% dintre state colectează careva informații despre performanță. Statele OCDE utilizează această informație în mai multe scopuri, spre deosebire de alte state, ceea ce denotă etapa avansată a statelor OCDE în dezvoltarea managementului performanțelor.

2.2. Dezvoltarea modelelor de planificare bugetară la nivelul administrației publice centrale

În ultimele două decenii ale secolului al XX-lea, grație solicitărilor publice referitoare la responsabilizarea guvernelor, în statele dezvoltate, s-au implementat numeroase reforme bugetare și managementul bazat pe performanțe, care au avut scopul sau de a transforma modelele bugetare bazate pe controlul intrărilor (resurselor) în modele bugetare bazate pe rezultate, sau de a îmbunătăți eficiența operațională și de a promova responsabilitatea focalizată pe rezultate. Bugetarea bazată pe performanță a început să se implementeze și în statele în curs de dezvoltare, astfel, reformele prezintă un interes semnificativ pentru modernizarea sectorul bugetar din statele respective. În acest context, în subcapitolul dat, se efectuează analiza evolutivă a reformării modelelor de planificare bugetară în administrația publică centrală în țările dezvoltate, în special, a celor mai importante elemente ale acestor modele.

Legătura dintre evaluarea performanțelor și alocarea bugetară este redată printr-o mulțime de termeni. În diferite țări, se folosesc diverse sintagme: bugetarea bazată pe performanță, bugetarea bazată pe rezultate, bugetarea orientată spre rezultate, bugetarea bazată pe efecte, dar, în general, aceste sintagme au aceeași semnificație. Modelele de bugetare bazate pe performanță, aplicate în diferite țări, posedă caracteristici comune: ele se focalizează pe responsabilitatea pentru rezultate, aceasta formalizându-se prin semnarea de acorduri de performanță sau contracte de performanță cu managerii și angajații unităților administrative. Concomitent, managerilor li se oferă flexibilitate în utilizarea resurselor printr-o mai mare descentralizare a responsabilităților. În modelul bugetării bazate pe performanță, formulat de Lynch T. [160] și Diamond J. [125], bugetarea este reprezentată prin lanțul dintre intrări, procese, rezultate, efecte (Figura 2.7).

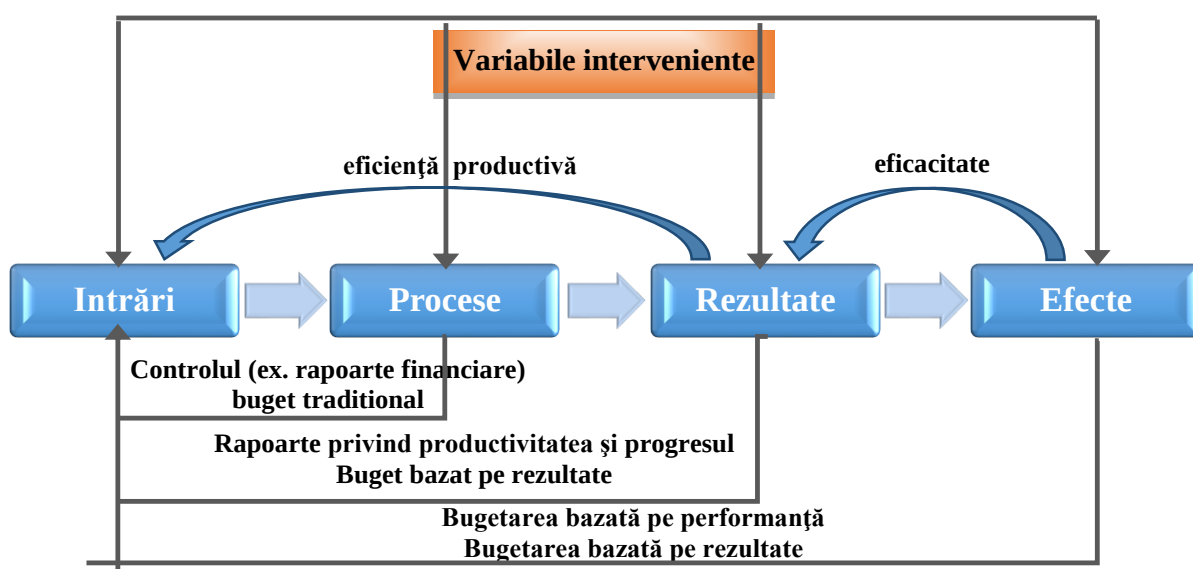


Fig. 2.7. Bugetarea reprezentată prin lanțul dintre resurse, rezultate și efecte

Sursa: adaptare de autor în baza surselor [125, 160].

Intrările reprezintă resursele alocate programului sau agenției, dar mai înglobează și obiectivele politice ce trebuie îndeplinite de agenții. În cadrul modelului de bugetare menționat, se delimitează diferența dintre rezultate și efecte. În acest context, *rezultatele* sunt bunuri și servicii tangibile, reprezentând rezultatul „procesului de producere”, *efectele* constituie consecințele pe care rezultatele le au asupra societății. În decursul întregului proces, intervin diferiți factori, inclusiv sociali-demografici, economici și politici.

Bugetul funcțional (tradițional) grupează cheltuielile pe categorii în conformitate cu obiectivele ce corespund funcțiilor guvernului, indiferent de unitatea organizațională sau obiectul cheltuielilor bugetare. Modelul bugetar funcțional se caracterizează prin specificarea plafonului categoriei de cheltuieli pentru a nu admite ca, în procesul de alocare bugetară, instituțiile să poată cheltui în exces față de limitele stabilite. *Punctele forte* ale sistemelor bugetare tradiționale țin de simplitatea relativă care asigură controlul potențial al cheltuielilor publice prin specificarea detaliată a intrărilor. În pofida eforturilor neconținute de reformare bugetară, *modelul tradițional bazat pe bugetarea funcțională* a fost aplicat în secolul al XX-lea o lungă perioadă de timp, datorită faptului că ministerele de finanțe au susținut aprig controlul resurselor publice. *Punctele slabe* ale modelelor bugetare tradiționale, în opinia mai multor autori, țin de orientarea către resurse și structura liniară a bugetului. Astfel, bugetul anual pentru anul de referință se bazează pe bugetul anului precedent și se elaborează, preponderent, în baza estimărilor veniturilor și cheltuielilor. Bugetul anului precedent – odată alocat – nu se va revizui, procedura prevede ca mijloacele rămase la sfârșit de an pentru a fi finanțate să fie alocate în anul viitor în același mod în care au fost efectuate cheltuielile anului precedent.

Bugetul funcțional arată intrările – cât de mult este cheltuit și modul în care a fost cheltuit, fără a arăta în ce scop s-a cheltuit. Acest model nu corelează intrările cu rezultatele, nu arată cât de eficient sunt folosite resursele. Bugetul funcțional nu reflectă eficiența și eficacitatea autorităților publice, a programelor guvernamentale. Ministerele și alte autorități publice nu pot fi trase la răspundere pentru performanța joasă a activităților guvernului. Reformele bugetare s-au axat pe eliminarea deficiențelor menționate, prin corelarea *planificării bugetare* cu *bugetarea bazată pe programe* (Tabelul 2.1).

Modelul bugetării bazate pe performanță s-a dezvoltat în decursul anilor, concomitent cu evoluția planificării bugetare: la început, se aplica modelul bugetării tradiționale, apoi au urmat modelul de planificare-programare-bugetare, modelul Robinson-Last, bugetarea (managementul) prin obiective, bugetare în baza zero, la etapa actuală se aplică bugetarea bazată pe performanță.

Tabelul 2.1. Particularitățile modelelor de planificare bugetară alternativă

Particularități	Element-rînd	Programe	Performanță
Cuprins	Clasificarea cheltuielilor pe obiecte (input/resurse)	Cheltuieli pentru cluster sau activități cu un singur obiectiv	Prezentarea lanțului de rezultate pentru a atinge obiectivul
Format bugetar	Inputurile operaționale și capitale procurate	Cheltuieli pe program	Date despre produse, impacturi și atingerea fiecărui obiectiv
Orientare	Controlul inputurilor	Controlul inputurilor	Focalizare pe rezultate
Asociere cu managementul	Controale ierarhice cu aspect de management	Controale ierarhice, flexibilitate managerială privind alocarea resurselor pe activități în cadrul programelor	Flexibilitate managerială asupra inputurilor și designul programelor, dar responsabilitate pentru prestarea serviciilor, performanța produselor

Sursa: adaptare de autor în baza sursei [159].

Modelul bugetării tradiționale sau *bugetarea pe linii* a fost aplicată de la începutul secolului al XX-lea, în cadrul acestuia deja au apărut elemente ale bugetării bazate pe performanță. Primele încercări de a aplica în activitatea administrativă a municipalităților și unităților administrative principiile managementului modern din sectorul privat, inițiate în anii 1920, au fost generalizate în **modelul „timpuriu” de bugetare bazată pe performanță**. Industrializarea a modificat structura și infrastructura statului, multe persoane și-au schimbat locul de trai în orașe unde găseau locuri de muncă și o calitate înaltă a vieții. Henry Ford și Frederick Taylor au introdus inovațiile care au îmbunătățit procesele de producție și au mărit preocupările pentru angajați, sectorul privat se afla în avînt. În aceste circumstanțe, BBP a constituit o încercare de a transforma modul de organizare a administrației într-un model eficient de organizare a întreprinderilor private.

Modelul de Planificare-Programare-Bugetare (SPPB) reprezintă un *sistem de planificare și formare a bugetului în funcție de performanță*, care, pentru prima dată, a fost implementat în Statele Unite ale Americii (SUA), de Departamentul de Apărare în anul 1961, apoi, în 1965 a fost aplicat obligatoriu de toate agențiile federale [152]. Acest model a fost preluat de alte țări (Canada, Belgia, Franța și Suedia). Concomitent cu legătura dintre bugete și performanță, SPPB pune accentul pe planificare prin integrarea planurilor strategice și structurilor de program. Șase ani de aplicare s-au finalizat cu colapsul SPPB, în 1971, din cauza problemelor operaționale, dificultăți în definirea unor obiective clare de sus în jos, precum și datorită faptului că sistemul era consumator de timp și resurse ca urmare a aplicării analizei cost-beneficiu, existau dificultăți în măsurarea costurilor și beneficiilor.

Modelul Robinson-Last, propus de Marc Robinson și Duncan Last, este cel mai simplu model de bugetare bazat pe performanță, fiind o variantă a Sistemului de Planificare – Programare

– Bugetare [209]. Conform acestui model, la etapa de elaborare a bugetului, decidenții țin cont de rezultatele așteptate în urma efectuării cheltuielilor. Modelul în cauză necesită existența clasificării bugetară pe programe și un cadru de cheltuieli pe termen mediu. Clasificarea bugetară pe programe preconizează gruparea cheltuielilor astfel, încât să reflecte câte resurse s-au utilizat pentru atingerea rezultatelor scontate. Pentru fiecare program sunt stabilite obiectivele și modul în care acestea se corelează cu prioritățile publice, activitățile propuse, indicatorii de performanță și costurile. Informațiile despre obiective și rezultate se comunică Ministerului Finanțelor și decidenților și sunt utilizate în luarea deciziilor de buget. Evidența contabilă trebuie ținută separat pe fiecare program, lipsa evidenței contabile pe angajamente reprezintă o imperfecțiune a acestui model de bugetare. Deși sistemul de casă nu este atât de imperfect, încât să nu poată fi utilizat, sistemul de angajamente este mult mai exact în ceea ce privește calcularea costurilor.

Bugetarea (Managementul) prin Obiective (MpO). Modelul a fost aplicat în calitate de instrument de gestiune în sectorul privat în anii 1970, fiind mai apoi implementat la nivel federal în SUA în 1973 [151, p.42]. Modelul s-a axat pe o comunicare mai bună și identificare a problemelor, obiectivele fiind stabilite *de sus în jos* [192, p.42; 14, p.274]. Președintele Richard Nixon a introdus MpO în scopul amplificării responsabilității managerilor din agenții prin descentralizarea responsabilităților și în scopul sporirii controlului executiv asupra unităților administrative. Doar după un an de la introducere, modelul MpO a fost anulat de către Președintele Gerald Ford, din cauza obiectivelor imprecise și a lipsei legăturilor între scopuri și alocarea bugetară.

Bugetarea în baza zero (BBZ). Acest model de bugetare, la început, a fost elaborat în sectorul privat, inițial, fiind dezvoltat pentru compania „Texas Instruments”. La nivel federal, modelul a fost introdus de către Președintele Jimmy Carter, care, la mijlocul anilor 1970, aplicase acest model în statul Georgia [152, p.32]. BBZ este un model orientat spre BBP, în viziunea contemporană, dat fiind faptul că determina setul de obiective *de jos în sus*, prevedea determinarea rezultatelor așteptate și gruparea priorităților pe pachete de cheltuieli. Acest model de bugetare a abandonat caracterul implicit al activităților curente, stabilite în trecut [201, p.120]. Toate activitățile, atât vechi, cât și noi, în fiecare an, trebuiau să fie considerate din nou și analizate în sensul eficienței și a necesității de fonduri. Toate programele erau decise de la „zero” în locul continuării cheltuielilor incrementale. Această abordare a oferit și posibilitatea de a elimina programe, inclusiv cele în curs de desfășurare. Managerii de programe au primit împuterniciri în alocarea resurselor bugetare, ei aveau dreptul să decidă asupra instituirii unităților de decizie, pentru care erau solicitate bugete, precum și asupra obiectivelor și indicatorilor. Se considera că o mai mare decentralizare sporește eficiența, deoarece managerii de program cunosc potențialul

unităților pe care le conduc. BBZ, de asemenea, nu a durat mult timp; în anul 1981, el a fost stopat de Președintele Ronald Reagan, ca urmare a unui raport nefavorabil cost-beneficiu, precum și a priorităților noului guvern [192, p. 49].

Noul Management Public (NMP) a reformat cardinal *conceptul de bugetare bazată pe performanță*: astfel, sistemele de remunerare a muncii angajaților din organizații se fundamentează pe îndeplinirea scopurilor predefinite sau pe rezultate, bugetarea bazată pe performanță corelează bugetul unui minister (sau program) cu performanțele și efectele obținute. Conform abordării NMP, prioritățile trebuie să reflecte strategiile politice și/sau valorile sociale, care nu întotdeauna pot fi compatibile cu principiile de pură eficiență. Începând cu anii 1980-1990, BBP a început să fie aplicată la nivel național în SUA, Noua Zeelandă, Australia și Marea Britanie, experiența acestora fiind preluată de Canada, Danemarca, Suedia, Belgia și Franța.

Bugetarea bazată pe performanță re apare într-o nouă abordare în perioada NMP, prin ***integrarea bugetării bazate pe performanță în ciclul MFP***. Abordarea înglobează integrarea MFP și a managementului performanțelor, datele despre performanță fiind incluse în documentul principal de buget. În noua abordare, conceptul de bază a rămas același, ca și în primele modele de performanță, în același timp, au apărut noțiunile *bugetarea de program* și *bugetarea bazată pe performanță* și termeni noi, precum „bugetarea orientată pe ieșiri” și „bugetarea în funcție de performanță”. Responsabilitatea și transparența au devenit indispensabile noului model de BBP, informațiile de performanță se aplică în planificare, monitorizare și raportate, clasificarea bugetară a fost îmbunătățită, alocarea resurselor bugetare a devenit mai transparentă, se acordă flexibilitate în gestionarea resurselor în schimbul responsabilității sporite pentru rezultate.

Conform cercetărilor efectuate pe 26 de state OCDE, pînă în anul 2005, peste 40% dintre acestea au introdus estimări ale rezultatelor, la nivel de stat, deja de 10 ani și mai mult, 37% – de 5 ani sau mai mult [194, p. 6]. În secolul al XXI-lea, un interes sporit l-a căpătat responsabilitatea față de performanța sectorului public prin implementarea modelelor de performanță în procesul de alocare a resurselor bugetare. În prezent, în literatura de specialitate, bugetele bazate pe performanță, după tipul deciziei de finanțare, sunt clasificate în următoarele:

- *Bugete-program* – finanțarea se bazează pe informații privind costurile și beneficiile programelor, permițînd prioritizarea cheltuielilor;
- *Finanțare corelată cu performanța* – corelează nivelul finanțării cu rezultatele asumate;
- *Stimulente de performanță* – motivează ordonatorii de credite să obțină rezultate mai bune oferind stimulente financiare pentru rezultatele bune (pot fi aplicate sancțiuni financiare pentru performanțe nesatisfăcătoare);

- *Finanțare pe bază de formulă* – nivelul finanțării se determină în funcție de performanță aplicînd o formulă matematică bazată pe costuri [209].

În literatura de specialitate sunt expuse cercetările și practicile cu privire la **procesul de implementare a bugetării bazate pe performanță**, care prevede două modalități de implementare: 1) „*marea explozie*”, ce cuprinde reforme cardinale pe tot ciclul procesului bugetar și care se soldează cu implementarea, într-un termen restrîns (cel mult, cîțiva ani), a unui model de BBP; 2) *implementarea incrementală* sau treptată, ce include aplicarea, pas-cu-pas, a noilor elemente de bugetare. Ambele modalități de implementare au avantaje și dezavantaje. Abordarea *exploziei mari* se aplică în perioadele de criză sau de schimbare a guvernelor. *Implementarea incrementală* favorizează procesul de învățare și aduce posibilitatea de a dispersa costurile și capacitățile pe mai mulți ani [118, p. 36]. În majoritatea țărilor, trecerea BBP a constituit un proces de lungă durată.

În vederea identificării trăsăturilor comune și a problemelor în domeniul bugetării bazate pe performanță, autorul a efectuat o analiză a modelelor de planificare bugetară, aplicate în țările dezvoltate cu experiență înaintată, care se prezintă în continuare.

Statele Unite ale Americii au fost un pionier în implementarea bugetării bazate pe performanță, fiind un exemplu pentru alte țări. În SUA, au fost aplicate toate modelele de bugetare descrise anterior, astfel experiența acestei țări merită o deosebită atenție. Conceptul bugetării bazate pe performanță a căpătat dezvoltare odată cu demararea reformelor din anii 1950 [197, p.25-44]. Procedura evaluării performanțelor managementului public a fost organizată ca un proiect necomercial (Government Performance Project), finanțat de către organisme donatoare [35, p.200]. Abordarea modernă a modelului BBP a fost introdusă în 1993, odată cu adoptarea *Legii privind Performanța și Rezultatele Guvernului* („Government Performance and Results Act”, GPRA), modernizată în anul 2010. Legea stabilește legătura dintre rezultate și resursele necesare pentru obținerea acestora. Guvernul SUA a stabilit cadrul de management al performanței pentru departamentele federale și agenții, conform căruia „indicatorii de rezultat stabilesc evaluarea și caracteristica, folosită pentru dimensionarea produselor și rezultatelor activității” [138, 139]. Fiecare agenție este obligată să prezinte un raport anual despre rezultatele activității cu date despre atingerea indicatorilor de rezultat, cu argumentarea cauzelor în caz de neatingere a acestora. Administrația elaborează planuri de îmbunătățire a performanței programelor. Evoluția modelelor bugetare în SUA este prezentată în tabelul 2.2.

Din tipurile de bugetări enumerate mai sus, avînd în vedere aspectul politic al procesului bugetar și insuficiența informațiilor despre performanță, se consideră că *bugetarea bazată pe performanță*, care utilizează performanța drept unul din factorii-cheie în alocarea resurselor, este

cea mai bună opțiune pentru a tinde către raționalism în luarea deciziilor. Înzestrați cu date de performanță, actorii politici sunt mai informați în luarea deciziilor bugetare.

Tabelul 2.2. Evoluția și caracteristica modelelor bugetare în SUA

Modele de bugetare	Perioada	Focalizarea 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
Sistemul de Planificare – Programare – Bugetare (PPBS)	1965 - 1971	Funcția de planificare	Integrarea planurilor strategice și operaționale
Bugetul (managementul) prin obiective (MpO)	1973 - 1974	Responsabilitate pentru performanță	Fortificarea controlului prin obiectivele președintelui
Bugetarea în baza zero (BBZ)	1979 - 1981	Stabilirea priorităților pentru alocările bugetare	Abrogarea incrementalismului, reducerea costurilor
Bugetare bazată pe performanță (BBP)	Din anii 1980	Funcția de management	Concentrarea pe interesele cetățenilor, reducerea ineficienței guvernamentale

Sursa: adaptare de autor în baza surselor [13; 151].

Experiența SUA în reforma bugetară a fost preluată de alte țări dezvoltate, în care s-a înregistrat o tendință pronunțată de focalizare spre performanță în gestionarea cheltuielilor publice. Noua Zeelandă și Australia au fost considerate ca fruntașe în inițierea reformelor MFP și/sau bugetării bazate pe performanță, la sfârșitul anilor 1980, după care au fost urmate pe la mijlocul anilor 1990 de către Canada, Danemarca, Finlanda, Franța, Țările de Jos, Suedia și Marea Britanie. La sfârșitul anilor 1990 și începutul anilor 2000, Austria, Germania și Elveția s-au alăturat grupului sus-menționat și au introdus diferite versiuni ale acestor reforme [30, p.189]. Cu toate că, în unele state-pioniere, reformele privind bugetarea bazată pe performanță au început inițial la nivel federal, în majoritatea altor state, inițiativa a apărut la nivel local sau de stat.

Majoritatea țărilor OCDE au început să implementeze bugetarea nefinanciară bazată pe rezultatele finale la începutul secolului al XXI-lea. Cu toate că SUA au cea mai vastă și bogată experiență în implementarea bugetării bazate pe performanțe, din literatura de specialitate se desprinde că **Australia** și **Noua Zeelandă** posedă modele finalizate de abordare BBP.

Dacă ne referim la durata de implementare a reformelor bugetare bazate pe performanță, analiza relevă că unele state au implementat modalitatea *exploziei mari*, însă majoritatea statelor au aplicat abordarea incrementală, adică implementarea, pas-cu-pas, a reformelor bugetare. Analiza indică faptul că puține țări au aplicat abordarea *exploziei mari*, în special, doar statele cu sistem majoritar și cu un partid majoritar sunt predispuse la adoptarea rapidă a reformelor (ca în

cazul **Marii Britanii**). În acest context, poate fi menționată și **Coreea**, unul dintre cele mai riguroase state care sub presiune puternică a introdus patru reforme fiscale majore cu pași mari. Datorită diversității sectorului public, abordarea *exploziei mari* suportă riscul de implementare a unui model bugetar formulat în cadrul unui proces *de sus în jos*.

Statele care au aplicat abordarea *exploziei mari* au întâmpinat dificultăți la implementare, entuziasmul a subestimat necesitatea și proporțiile schimbărilor fundamentale, a cerințelor de eforturi impuse personalului agențiilor, precum și necesitatea de echipament tehnic. Perioada de doi ani a fost prea restrânsă pentru reformele în **Noua Zeelandă** [166, p. 13–27]. Statele Unite au raportat probleme similare deja în perioadele de debut ale reformei în anii 1970 și anii 1980.

Australia reprezintă un caz de implementare, pas-cu-pas, a reformelor bugetare, care a durat circa 20 de ani. *Abordarea incrementală* a facilitat ajustările importante atunci când au intervenit efectele neașteptate în această țară. În plus, aceasta a rezultat într-o mai bună coordonare dintre domeniile supuse reformelor și factori de impact. Această modalitate de implementare a reformelor bugetare oferă unităților posibilitatea de a contribui cu inițiative proprii, fiind instruite și familiarizate cu noile proceduri [118, p. 36].

Germania este cunoscută ca stat al reformelor întârziate și lente, confirmată de implementarea lentă a Noului Model de Conducere (New Steering Model) în administrația de stat și executivul central. Una din cauzele perioadei lungi de reformare bugetară se datorează faptului că uniunile sindicale sunt puternice și sistemul se reglementează, mai degrabă, prin negocieri de lungă durată dintre diferite părți. Germania servește drept exemplu unde reformele au fost efectuate la început la nivel municipal, în special, drept unități-pilot, au servit orașele mici.

Spre deosebire de Germania, reformele respective în **Elveția** au început de la cantoane și s-au extins la nivelul administrațiilor publice locale [219, p. 455-478]. În **Danemarca** și **Austria** a fost aplicată *abordarea evolutivă* [143, p. 709–733]. **Austria** poate fi calificată ca un caz specific, deoarece eforturile de reformare au fost inițiate, practic, simultan la toate nivelele federale, deținând astfel și rolul de pionier în reformare la toate cele trei nivele de administrare. Austria, spre deosebire de Germania sau Elveția, nu a urmat un model pur de bugetare bazată pe performanțe sau administrare. În contrast, statele nordice - **Suedia** și **Finlanda** - posedă o cultură consensuală înaltă, astfel evitându-se măsurile de reformare prea radicale.

Datele din tabelul 2.3 relevă că 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 cu privire la performanță cu procesul decizional bugetar. Analiza denotă că, în majoritatea statelor, în cadrul reformelor bugetării bazate de performanță, prioritară este furnizarea informației referitoare la rezultate,

concomitent cu furnizarea informațiilor financiare în documentele bugetare și/sau rapoartele anuale. Elaborarea bugetelor, aplicînd clasificarea funcțională, *încă* se folosește în Canada, Franța, SUA și alte țări; performanța datelor non-financiare este integrată în documentele bugetare pentru toate programele din Australia, Olanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Suedia, Marea Britanie și SUA, în Canada și Germania această modalitate fiind aplicată la doar 25 la sută din programe. Cu toate acestea, integrarea informațiilor cu privire la performanță în documentația bugetară nu garantează neapărat că aceasta va fi utilizată în procesul decizional. Este, mai degrabă, o condiție necesară, decît o condiție suficientă.

Tabelul 2.3. Caracteristica modelelor bugetare din țările dezvoltate

	Clasificarea bugetară					Performanța non-bugetară	Țintele de performanță
	Funcțională	Economică	Administrativă	Pe programe	Pe articole ale programei		
Australia	x	x				100% din programe	
Canada	x	x		x	x	25% din programe	
Danemarca		x	x	x	x	75% din programe	Ministrul
Finlanda	x	x	x	x	x	75% din programe	
Franța		x		x	x	50% din programe	
Germania	x	x				25% din programe	Ministrul
Olanda	x			x		100% din programe	Cabinetul și ministrul
Noua Zeelandă	x	x	x			100% din programe	Ministrul
Norvegia	x	x	x	x		100% din programe	Ministrul
Suedia	x	x	x	x		100% din programe	Ministrul
Marea Britanie	x		x	x		100% din programe	Ministrul
SUA	x	x	x	x	x	100% din programe	

Sursa: adaptare de autor în baza surselor [30, p. 189-190; 194].

În ceea ce privește cazul *țărilor emergente și în tranziție*, literatura de specialitate nu oferă soluții cu referință la modelul de reformare care urmează să fie implementat, dar se vehiculează posibilitatea implementării *abordării incrementale*. Este cert că reforma bugetării bazate pe performanțe, cu toată complexitatea ei, este mai costisitoare pentru statele emergente. În acest context, pot fi delimitate *trei aspecte* care sunt cel mai puțin dezvoltate în acest grup de țări: sistemele de control managerial intern, auditul intern în conformitate cu standardele internaționale și tehnologiile informaționale. Lipsa unei infrastructuri de bază de management și a abilităților necesare rețin reformele BBP în aceste state, oferind condiții în favoarea abordării incrementale. Astfel, trei etape de reformă bugetară sunt recomandate pentru țările în curs de dezvoltare: asigurarea gestionarilor publici cu o mai mare flexibilitate în accesul și utilizarea alocărilor bugetare, o mai mare siguranță privind disponibilitatea resurselor, spre exemplu, prin CCTM, și o mai mare presiune asupra agențiilor în vederea focalizării acestora pe perfecționarea indicatorilor de performanță ai programului.

O importanță deosebită pentru țările în curs de dezvoltare o are *modalitatea de gestionare a trecerii* de la modelul bugetar tradițional la modelul bugetar bazat pe performanțe. Literatura de specialitate oferă, în acest sens, trei soluții principale. „În primul rând, de identificat agenții de schimbare, ce comunică necesitatea reformei, conduc procesul de reformare și urmăresc etapele de implementare. În al doilea rând, de determinat cum și prin ce mijloace reforma va fi îndeplinită și dacă este potrivită pentru capacitățile organizației. În al treilea rând, agenții de schimbare trebuie să ofere garanții privind compensarea individuală pentru eforturile sporite și să-și asume responsabilitatea pentru menținerea noului sistem” [124, p. 245].

Implementarea bugetării bazate pe performanță nu semnifică perfecționarea sistemului bugetar tradițional, dar *strict înlocuiește sistemul vechi*, reprezentând un factor decisiv pentru succesul sau eșecul celui nou. Managerii agențiilor au fost investiți responsabili de rezultate, miniștri – de efecte. Managerii din sectorul public posedă o libertate sporită de conducere, dar pot fi trași la răspundere pentru nivelul performanței serviciilor acordate. Implementarea BBP necesită anumite *precondiții de reformare* și întâmpină unele *bariere (riscuri)* în procesul de reformare. În baza analizei literaturii de specialitate privind experiența internațională, autorul a identificat problemele ce pot apărea în procesul de implementare a BBP, inclusiv:

- determinarea efectelor și conexiunea cu rezultatele pot fi dificile, deoarece consecințele rezultatelor pot avea impact asupra anumitor aspecte sociale [166, p. 13–27];
- definiția obiectivelor și indicatorilor este, deseori, o provocare majoră [167, p. 54-64], [148];
- bugetarea bazată pe performanță, uneori, este utilizată într-un mod mecanic, fără a lua în considerare tipul sarcinilor de soluționat și relevanța indicatorilor. Pentru a evita acest lucru, se solicită informații complementare despre sarcini și procese, indicatori și referințe [168, p. 66–73];
- dificultăți în transmiterea viziuni politice de la vîrf spre nivelurile inferioare, pe motiv că obiectivele sunt definite de agenții în mod separat și se cumulează în sistemul general [148];
- dificultăți clasice în măsurarea rezultatelor în sectorul public, prin utilizarea indicatorilor de performanță; este măsurată doar o parte a sarcinii; țintele se modifică în decursul timpului, acestea trebuie să reflecte performanțele angajaților și să nu estimeze rezultate incontolabile;
- noile eforturi de reformare nu sunt compatibile cu sistemul tradițional de contabilitate în sistemul guvernamental [193];
- personalul finanțat din buget percepe reforma ca majorarea cantității de acte, drept sarcină adițională inutilă, mai puțin motivat este personalul de nivel inferior;
- managerii agențiilor guvernamentale nu sunt suficient integrați în proces și nu percep acest drept ca pe o obligație de top, ce trebuie să o suporte [107, p. 3–17];

- bugetarea bazată pe performanță este văzută ca fiind mai expusă la fraude, falsificare și interpretări incorecte, față de modelele de bugetare mai timpurii [221, p. 3-15];
- când presiunea din partea conducerii sau legislației este slabă, fiecare agenție dezvoltă câte un sistem propriu care rezultă într-o combinație de diverse abordări și lipsă de comparabilitate.

În viziunea autorului, reformele bugetare anterioare erau orientate spre control, începînd cu anii '50-60 ai secolului al XX-lea, reformele în domeniul bugetar au fost orientate spre planificarea bugetului, iar în anii '90 – spre managementul performanței în sensul eficienței și eficacității. Aplicarea bugetării bazate pe performanță a introdus delimitarea dintre serviciile publice și politici. În acest context, apare distincția dintre agențiile guvernamentale ce prestează servicii publice și ministere responsabile de politicile publice. În ultimii 20 de ani ai secolului al XX-lea, țările dezvoltate și-au orientat eforturile spre rezultate prin implementarea managementului performanței, aplicînd, cu referință la buget și instituțiile de gestionare a acestuia, următoarea abordare inovativă: reorientarea clasificării bugetare de la resurse spre programe, în care fondurile se alocă conform priorităților de politici; raportarea informației non-financiare și a sumelor totale ale bugetelor, unde raportarea performanțelor se axează pe servicii și rezultate, sumele totale ale bugetelor înseamnă alocarea fondurilor pe agenții sau pe programe; utilizarea datelor non-financiare ca parte a managementului și/sau a procesului bugetar.

Această abordare îmbracă forma de „*bugetare cu performanță informată*” sau de *formulă bugetară*, prevede negocieri între Ministerul Finanțelor și ministere, între ministere și agențiile guvernamentale din subordinea acestora. În educație, *formula de finanțare* se aplică în majoritatea țărilor. Plățile către școli și universități se fac în baza numărului elevilor/studentilor, numărului disciplinelor/cursurilor predate și, parțial, pe ratele de succes ale studenților [28]. În vederea aplicării formulei de finanțare în învățămîntul superior din Republica Moldova, a fost propusă *formula de calculare a alocărilor pentru predare* în funcție de numărul studenților, numărul de credite conform Sistemului European de Credite Transferabile și costul pentru un student [85, p. 99-100]. O răspîndire, tot mai largă, o capătă aplicarea *formulei de finanțare* în sănătate, care preconizează alocarea de resurse către servicii și rezultate, multe țări finanțează spitalele publice în bază de costuri ale serviciilor prestate, în care fiecare serviciu are un preț anumit. Aplicarea *formulei de finanțare* în asemenea sectoare, ca educația și sănătatea, permite monitorizarea alocărilor bugetare. Metoda de finanțare prevede monitorizarea strictă a formulei de performanță bugetară în vederea menținerii disciplinei financiare, utilizarea planurilor de dezvoltare strategică a autorităților publice pe termen mediu/lung și a cadrului bugetar. Abordarea descrisă presupune stabilirea unei legături între ciclul electoral (perioada parlamentară sau de viață a guvernului) și scopurile strategice pe termen lung.

2.3. Studiul comparativ privind aplicarea instrumentelor de asigurare a performanțelor bugetare și identificarea oportunităților de utilizare în Republica Moldova

Instituționalizarea unui management eficient al performanței în țările dezvoltate a fost efectuată prin aplicarea mai multor tehnici financiare și non-financiare de management orientate spre rezultat [29, p.200], cum ar fi contractele/acordurile de performanță, planurile strategice (de afaceri), programele (planuri) de performanță, intențiile de performanță, indicatorii de performanță, tabelul de bord (scorecard), rapoartele de performanță, benchmarkingul, metodele de evaluare a performanței programelor guvernamentale, instrumentele de rating, metodele de asigurare a transparenței privind obținerea performanțelor etc.

Contractele sau acordurile de performanță reprezintă o tehnică managerială introdusă și aplicată în multe țări ale OECD, acestea au o contribuție majoră în managementul performanței. De regulă, aceste contracte/acorduri se încheie pentru o perioadă de un an sau de patru ani (pe toată perioada de viață a Guvernului). Contractele/acordurile se încheie între părți – între Ministerul Finanțelor și ministerele de linie, și între ministerele de linie și agențiile guvernamentale din subordinea acestora. În unele țări, secretarul de stat din minister este persoana responsabilă de semnarea acestor acorduri între părți. Contractele/acordurile de performanță includ ținte de performanță, care se negociază între părți. Stabilirea țintelor de performanță ține de responsabilitatea ministerelor. Ministerele monitorizează implementarea strictă a contractelor de performanță de către agențiile guvernamentale care prestează servicii publice. Totodată, Ministerul Finanțelor, anual, monitorizează implementarea contractelor/acordurilor de performanță în total pe ministere. În practică, acest mecanism s-a dovedit foarte eficient în atingerea rezultatelor scontate ale activității guvernamentale, în asigurarea calității serviciilor publice, eficienței și eficacității alocării mijloacelor bugetare.

Planul Strategic pe termen mediu sau lung definește un set de scopuri pe termen lung și descrie măsurile (inclusiv obiectivele pentru rezultate) privind îndeplinirea de către agenția guvernamentală a misiunii. Scopurile pe termen lung nu sunt direct măsurabile. Planul Strategic al agenției guvernamentale, atunci când se elaborează, trebuie să fie consultat cu diferiți factori interesați, inclusiv cu alte agenții guvernamentale, grupurile de interes și societatea civilă.

Programul (sau Planul) Anual de Performanță transpune scopurile Planului Strategic în scopurile anuale de performanță care vor fi realizate în decursul unui anumit an fiscal. Scopurile de performanță sunt, de obicei, o combinație dintre scopurile de rezultat și efect. Planul de Performanță înglobează informația despre suma de bani ce va fi cheltuită pentru a realiza un set de scopuri de performanță. Planurile de Performanță contribuie la determinarea legăturii dintre buget și scopurile de performanță. *Programul de Performanță* reprezintă un ansamblu de activități

ce urmează a fi implementate de autoritățile/instituțiile publice pentru atingerea unui scop și realizarea anumitor obiective strategice pe termen mediu și lung. Programul reflectă, de regulă, un domeniu sau o funcție a statului.

Indicatorii de performanță reprezintă valori concrete pentru dimensionarea performanței programelor/subprogramelor bugetare. Indicatorii de performanță măsoară progresul în realizarea activităților, produselor și rezultatelor obținute în raport cu obiectivele programelor/subprogramelor. Indicatorii de performanță se pot referi la trei categorii: eficacitatea socială și economică (perspectiva cetățenilor), calitatea serviciilor (perspectiva utilizatorilor) și eficiența (perspectiva contribuabililor). Respectiv, *trei categorii de indicatori* se folosesc la formularea programelor/subprogramelor: *indicatorii de rezultat* (arată gradul de atingere a scopurilor și obiectivelor programelor/subprogramelor bugetare și evaluează impactul obținut), *indicatorii de produs* (arată cantitatea bunurilor publice produse sau a serviciilor publice prestate) și *indicatorii de eficiență* (indică eficiența programelor/subprogramelor bugetare prin măsurarea costurilor bunurilor/serviciilor produse sau a timpului folosit).

Raportul de Performanță se focalizează asupra gradului de realizare a obiectivelor și indicatorilor de performanță. Raportul Anual de Performanță compară performanța anuală cu efectele și rezultatele planificate în Programul Anual de Performanță. Dacă unele scopuri nu au fost realizate, se solicită o explicație a motivelor și măsurile de realizare a scopului în viitor. Raportul Anual de Performanță este însoțit de un rezumat (notă informativă) privind constatările în raport cu obiectivele asumate, cheltuielile efectuate și problemele identificate în implementarea programului. Rapoartele Anuale de Performanță se transmit organelor responsabile de managementul bugetar și sunt puse la dispoziția publicului prin plasarea pe pagina web a autorităților/instituțiilor. Experiența țărilor dezvoltate privind structura Raportului Anual de Performanță și practica privind asigurarea transparenței în raport cu cheltuielile publice se propune să fie preluată de autoritățile/instituțiile publice autohtone, urmînd a fi introduse prevederi în cadrul normativ.

Tabloul de bord (scorecard) este cel mai popular model compact de măsurare a performanțelor organizaționale, model care îmbină indicatori financiari cu indicatori non-financiari. Tabloul de bord este un instrument, care include *un set de indicatori de performanță* (pe patru perspective referitoare la performanță: financiar, clienți, procese interne, inovație și învățare) ce măsoară rezultatele durabile în realizarea scopului și obiectivelor strategice și compară valoarea efectivă a indicatorilor (rezultatele) în perioada de raportare cu valoarea țintelor stabilite, astfel identifică diferențele/abaterile de la normele (țintele) stabilite; de asemenea, poate include *acțiuni strategice* ce urmează să fie realizate în perioada următoare pentru eliminarea

abaterilor. În prezent, în administrația publică din R.M., se aplică numai Tabloul de bord pentru managementul resurselor publice, în ansamblu, pe serviciul public, însă nu sunt exemple de aplicare în domeniul MFP.

Benchmarkingul este un instrument specific folosit în unele țări pentru a compara performanța cu o organizație de referință sau cu cele mai bune practici ale agențiilor guvernamentale. Multe departamente și agenții compară procesele operaționale și rezultatele lor cu indicatorii respectivi ale altor agenții și cu datele relevante ale sectorului privat, se aplică și compararea datelor naționale cu indicatorii internaționali. Această metodă se folosește prin realizarea diferitelor studii comparative cu indicatorii altor țări pentru a identifica poziția indicatorilor naționali. Metoda benchmarking oferă lecții de învățat din experiența altor organizații, oportunități de îmbunătățire a performanței. Această metodă poate fi folosită cu succes în țara noastră, în special pentru compararea indicatorilor financiari și non-financiară de performanță în utilizarea resurselor financiare cu indicatorii respectivi din alte țări sau grupuri de țări, precum și pentru compararea indicatorilor de performanță pe autorități/instituții bugetare.

O contribuție importantă în realizarea tezei de doctor a avut-o analiza experienței statelor SUA, Noua Zeelandă, Marea Britanie, Suedia și Franța în aplicarea diferitelor instrumente (modele) de asigurare (monitorizare, măsurare, raportare) a performanței în procesul de implementare a bugetării bazate pe performanță cu relevarea unor oportunități de aplicare în țările în curs de dezvoltare, în special în Republica Moldova. Analiza experiențelor acumulate în Canada, Australia și Finlanda este prezentată în **Anexa 4**.

În **SUA**, administrația Bush a lansat *Inițiativa de integrare a bugetului și performanței* (Budget and Performance Integration (BPI) Initiative) la nivelul Guvernului Federal, în baza *Legii privind performanța și rezultatele Guvernului* din 1993 (Government Performance and Result Act 1993, GPRA/1993). Legea în cauză [138] prevedea aplicarea unor instrumente, precum *Planuri Strategice*, *Planuri Anuale de Performanță* și *Rapoarte Anuale de Performanță*. Pentru maximizarea performanței pe programe, au fost implementate [15, p.16]:

- A. Evaluarea performanței, folosind *Instrumentul Rating de Evaluare a Programului* (*Program Assessment Rating Tool* cu abrevierea PART);
- B. *Tabelul de bord* (*Scorecard*), aplicat de către agenții, conform sistemului PART;
- C. Publicarea rezultatelor pe pagina web www.ExpertMore.gov;
- D. Îmbunătățirea programului inter-agenții.

Planurile Strategice acoperă o perioadă de cel puțin 6 ani. Agențiile prezintă declarațiile privind misiunile stabilite, definesc un set de scopuri pe termen lung și descriu modalitățile conform cărora își vor îndeplini misiunile. În procesul elaborării Planurilor Strategice, agențiile

trebuie să consulte Congresul și diferite părți interesate, precum agențiile federale, administrațiile statelor, autoritățile locale, grupurile de interese și asociațiile.

Scopurile formulate în *Planul Strategic* sunt transpuse în scopurile *Planurilor Anuale de Performanță*, urmînd să fie realizate în decursul unui anumit an fiscal. Aceste scopuri de performanță sunt, de regulă, o combinație între scopurile de rezultat și efect. Planul Anual de Performanță include, de asemenea, și informația financiară despre cantitatea de bani ce va fi cheltuită pentru a realiza un set de scopuri de performanță. După ce Președintele expediază bugetul în adresa Congresului, agențiile expediază Planurile lor de Performanță Congresului pentru a contribui la determinarea legăturii dintre buget și scopurile de performanță. Conducătorii agențiilor sunt responsabili de realizarea scopurilor din Planurile Strategice și Planurile Anuale de Performanță și raportează prin Rapoartele Anuale de Performanță.

Rapoartele Anuale de Performanță compară performanța actuală cu efectele și rezultatele planificate în Planul Anual de Performanță. Rapoartele Anuale de Performanță se transmit președintelui, Congresului și Directorului Oficiului pentru Management și Bugetare și sunt puse la dispoziția publicului prin plasarea pe pagina web. Programele se controlează și se evaluează la fiecare etapă de implementare (începînd cu evaluarea în cadrul subdiviziunii, terminînd cu organul financiar principal), aplicîndu-se sistemul „de jos în sus”. De asemenea, fiecare program, în funcție de importanța și durata acestuia, trebuie să fie evaluat, cel puțin, o dată la cinci ani, astfel, toate programele sunt evaluate.

La îmbunătățirea evaluării managementului și performanței programelor individuale implementate de agențiile guvernamentale, în perioada 2001-2009, a contribuit instrumentul PART. Esența acestuia, expusă succint, constă în următoarele: bugetul SUA a fost împărțit în 1000 de programe, anual, fiecare program era evaluat cu un scor, conform criteriilor „efectiv” (85-100%), „moderat efectiv” (70-84%), „adecvat” (50-69%), „inefectiv” (0-49%). PART avea un efect mic asupra finanțării, scorurile obținute nu influențau automat deciziile de alocare a mijloacelor financiare. Obținerea scorului „inefectiv” sau „rezultate nedemonstrate” putea să conducă la mărirea alocărilor pentru programele respective sau la anularea programului (dacă ineficiența persista în decursul a cel puțin doi ani). Anual erau studiate $\frac{1}{4}$ dintre programe pe o perioadă de patru ani, folosind un chestionar compus din patru părți – scopul și designul (cu ponderea de 20%), planificarea (cu ponderea de 10%), managementul (cu ponderea de 20%) și rezultatele (cu ponderea de 50%).

Tabelul de bord era publicat pe pagina web <http://results.gov/agenda/standards.pdf>. Agențiile guvernamentale elaborau și implementau planuri agresive pentru a atinge scopurile stabilite în cadrul *Inițiativei de integrare a bugetului și performanței*. Trimestrial, fiecare agenție

primea două niveluri de rating. Primul nivel de rating era primit de agenții pentru atingerea scopurilor generale, inițiativă și progres în implementarea planului de acțiuni. Agențiile primeau ratingul de culoare roșie, dacă nu au demonstrat rezultate, de culoare galbenă - pentru performanță intermediară sau de culoare verde, dacă au obținut rezultate care demonstrează performanța. Al doilea nivel de rating era evaluat separat, agențiile primeau acest rating pentru progresul privind *Inițiativa de integrare a bugetului și performanței* prin analiza prestărilor și timpului de prestare utilizat de fiecare agenție. Acest progres era evaluat cu un anumit nivel de rating trei culori: culoarea verde era oferită în cazul în care implementarea se efectua conform planului coordonat cu agenția, culoarea galbenă – când agenția a făcut doar unele ajustări, culoarea roșie – în cazul în care obiectivele, în mare parte, nu au fost atinse [15, p.17].

Toate sumarele instrumentului PART erau prezentate pe pagina web www.ExpertMore.gov pentru toate programele și, pentru fiecare dintre acestea, era efectuată evaluarea performanței prin rating, fiecare evaluare, la rândul său, era însoțită de o succintă descriere cu informație despre performanța curentă. Implementarea îmbunătățirii programului inter-agenții era efectuată în scopul îmbunătățirii performanței programelor. Cu ajutorul instrumentului PART, era evaluată performanța pe agențiile guvernamentale, folosirea analizei încrucișate permitea conducătorilor de agenții să convină asupra scopurilor comune și rezultatelor calitative din cadrul pachetelor de programe. La astfel de pachete de programe se referă: cercetările inovatoare pentru businessul mic, programele de credit, granturile bloc, programele pentru comunități și dezvoltare economică.

Se consideră că abordarea privind conexiunea dintre buget și performanțe a avut beneficii și efecte asupra performanței programelor, însă Președintele Obama a abrogat PART, schimbând abordarea descrisă anterior în corespundere cu alte priorități. Conținutul reformelor propuse a fost determinat de *Legea cu privire la recuperarea americană și a reinvestițiilor (stimulente)* (American Recovery and Reinvestment Act (Stimulus)), adoptată în anul 2010 [97], care are scopul major de creare/păstrare a locurilor de muncă, de investiții într-un număr limitat de programe aprofundat evaluate în scopul reducerii sau eliminării deficitului de mijloace financiare. În noua abordare prioritățile și scopurile performanței sunt focalizate pe agenție, realizarea scopurilor trebuie să indice progres în 12-24 de luni, majoritatea scopurilor sunt măsurabile, unele sunt ambițioase, testarea se aplică folosind un sistem eficient de management al performanței. Au fost finanțate 17 agenții, care au evaluat 36 de programe, în unele cazuri au fost alocate finanțări pentru îmbunătățirea capacității de evaluare a agențiilor. Pentru selectarea programelor pentru evaluare, se aplică o abordare centralizată, iar pentru a efectua evaluările - o abordare descentralizată. Astfel, au fost evaluate programele cu impact social, inclusiv programele privind îmbunătățirea granturilor școlare, asigurarea socială a persoanelor cu handicap, investițiile în

știință etc. Ca urmare, un număr mic de programe au fost evaluate aprofundat, spre deosebire de abordarea anterioară când erau evaluate un număr mare de programe mici. Performanța, determinată în cadrul evaluărilor, influența reducerea finanțării și deficitului, în abordarea PART performanța evaluată puțin influența finanțarea programelor.

Analiza denotă că Legea modernizată („Government Performance and Result Act” modernization act, *prin abreviere - Legea GPRA modernizată*), adoptată în anul 2010, a intervenit cu mai multe modificări în Legea privind performanța și rezultatele Guvernului din 1993. Legea GPRA modernizată s-a concentrat pe stabilirea priorităților, atingerea scopurilor, analiza și măsurarea acestora în vederea îmbunătățirii rezultatelor activității departamentelor/instituțiilor [139]. Performanța programelor a crescut datorită stabilirii unor scopuri concrete, măsurării rezultatelor vis-a-vis de aceste scopuri, îmbunătățirii raportării prin transmiterea rapoartelor către Congres și publicării rezultatelor de către instituții. Accentul de la evaluarea ratingului programelor a fost schimbat pe stabilirea scopurilor și evaluarea aprofundată a rezultatelor activității instituțiilor. Astfel, fiecare instituție stabilește câteva scopuri, în corespundere cu care se stabilesc indicatorii de eficiență ai activității. Drept urmare, autoritățile asigură transparența, folosind pagina web - www.performance.gov, ce conține informații cu privire la creșterea eficienței activității organelor de stat. Lista tuturor programelor de stat ale SUA se publică pe pagina web www.cfda.gov. Ca urmare, procesul bugetar este orientat spre atingerea rezultatelor finale și asigurarea eficienței folosirii mijloacelor bugetare.

Oportunități de aplicare în Republica Moldova [15, p.18]. În viziunea autorului, experiența SUA în domeniul bugetării pe programe de performanță este foarte utilă pentru alte țări, inclusiv pentru Republica Moldova. Modelul de bugetare pe programe are o structură integrată și complexă, fiind structurat pe programe și pe departamente. O abordare unică se aplică pentru stabilirea scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță pe programe guvernamentale, indiferent de apartenența departamentală. Remarcăm că titlurile și scopurile programelor sunt formulate laconic, într-un mod clar și succint, obiectivele au formă de obiective generale care nu includ ținte concrete exprimate numeric în titlu, în timp ce indicatorii de performanță reprezintă instrumente de măsurare a obiectivelor, cu ținte concrete (numerice sau procentuale) și costuri ale produselor și rezultatelor așteptate. Formatul documentelor de planificare și raportare, de asemenea, este unificat pentru bugetul pe programe. Un interes deosebit îl prezintă evaluarea aprofundată a atingerii performanțelor pe programe bugetare și legătura dintre performanțe și alocările bugetare. În același timp, transparența este asigurată la toate etapele ciclului bugetar pe paginile web, centralizate prin publicarea tuturor documentelor de planificare, evaluare a performanțelor și raportare. Aplicarea instrumentului PART, bazat pe abordarea „de jos în sus” pentru evaluarea programelor bugetare,

nu este oportună pentru Republica Moldova, atât din cauza că acesta necesită un sistem costisitor automatizat, în ansamblu, pe țară, cât și ținând cont că acesta deja nu se mai aplică în SUA, fiind dezvoltate capacitățile instituționale de evaluare a programelor și se evaluează, în special, programele mari. O oportunitate de aplicare reprezintă și evaluarea indicatorilor calitativi ai performanței prin folosirea sistemului de rating și a scorurilor.

Un interes deosebit, pentru alte țări, îl prezintă și sistemul avansat al bugetării pe programe de performanță, aplicat în *Noua Zeelandă*. Consolidarea cadrului legal al procesului bugetar în Noua Zeelandă a început în anii 1980 prin aplicarea obiectivelor bugetare ale Guvernului și introducerea responsabilității Guvernului de a raporta Parlamentului, precum și introducerea responsabilității individuale a conducătorilor departamentelor guvernamentale, care prestează servicii publice. Reforma managementului financiar a condus la un proces în care fiecare grupă de produse a fost definită în mod separat, în scopuri de alocare bugetară și costuri, cu stabilirea rezultatelor așteptate. Spre deosebire de alte țări, în Noua Zeelandă, sistemul conține un asemenea element inovativ ca *relațiile comerciale* dintre ministere/departamente [208]. Procesul bugetar a devenit mai integrat prin aplicarea produselor și costurilor pe produse, în același timp, responsabilitățile ministerelor au devenit mai clare (Figura 2.8).

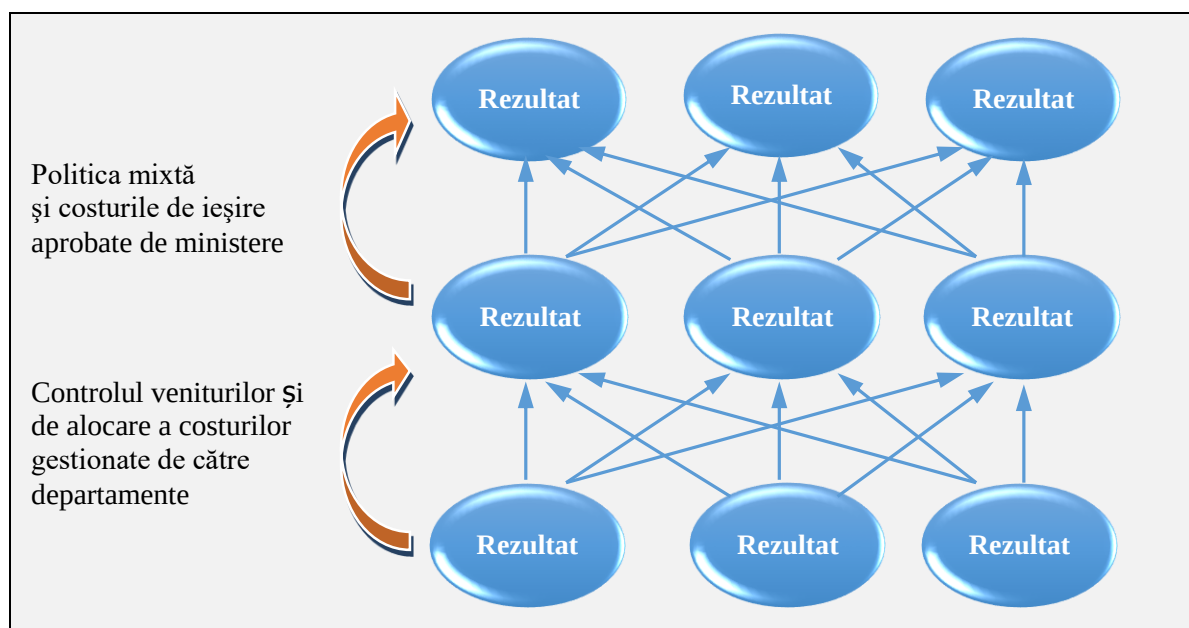


Fig. 2.8. Rezultatele ca elemente-cheie în luarea deciziilor bugetare

Sursa: adaptare efectuată de autor în baza sursei [110].

Ministerele sunt responsabile de atingerea rezultatelor politicilor publice (outcomes), iar agențiile guvernamentale din subordinea acestor ministere – de prestarea serviciilor publice (outputs). Noul sistem de management al finanțelor publice a introdus conceptul de minister în calitate de *achizitor*, iar departamentele și alte agenții guvernamentale - drept *furnizori*. Ministerele

achiziționează produsele pentru a obține efectele dorite de Guvern. Spre exemplu, ministerele vor achiziționa un șir de produse de *consiliere politică* de la Ministerul Transporturilor și alte departamente, și un șir de *produse regulatorii* de la Transit New Zealand și alte agenții, pentru a obține efectele dorite de către Guvern în vederea asigurării unui transport terestru sigur și eficient. Fiecare cumpărător și furnizor cunoaște, cu exactitate, care este efectul dorit, ce se contractează în scopuri de cumpărare sau de furnizare, dat fiind faptul că toate aranjamentele sunt transparente, rolurile și responsabilitățile acestora se corelează cu cele ale părților terțe. Furnizorii, de asemenea, vor cunoaște că la expirarea contractului, performanța acestora va fi evaluată riguros și informația obținută în urma evaluării va fi utilizată în dezvoltarea următoarelor contracte. Stimulentele pozitive în cadrul acestor aranjamente sunt destul de puternice – ele se aseamănă, de fapt, cu acordurile și stimulentele pieței comerciale.

Pentru a justifica estimările cadrului de cheltuieli pe termen mediu, prezentate Parlamentului, Ministerul Finanțelor oferă informații pentru fiecare destinație a cheltuielilor. Respectiva informație trebuie să conțină măsurile de performanță scontate pe clase de produse sau servicii, efectele sau obiectivele destinațiilor. Directorii sunt responsabili de performanța financiară a departamentelor conduse, de furnizarea către ministerul responsabil a informației privind intențiile viitoare ale activității departamentelor. Modelul de bugetare din această țară acordă un grad mare de libertate managerilor-conducători în repartizarea resurselor financiare pe cheltuieli de personal, cheltuieli operative și cheltuieli capitale [191]. Managerii au dreptul să angajeze și să demită personalul, între ministere și managerii-conducători se încheie acorduri de cumpărare/prestare a serviciilor publice. Respectivele acorduri se încheie între ministere și conducătorii agențiilor subordonate ministerelor anual, începând cu anul 2003. Acordurile specifică termenele și condițiile de cumpărare a serviciilor, de monitorizare, modificare/completare și de raportare, stabilesc standardele și măsurile de performanță. Abordarea este unică - de *jos în sus*. Legătura dintre buget și performanțe se concentrează pe rezultate imediate, adică pe produse și servicii, și nu pe rezultate cu impact. Fiecare departament guvernamental este obligat să publice rapoartele sale despre performanță.

Guvernul stabilește efectele – obiectiv important în cadrul „*Obiectivelor-cheie ale Guvernului*”, care sunt declarații generale ale direcțiilor politice. Acest document este utilizat la un grad variat în exercițiile de prioritizare și planurile strategice ale organizațiilor publice. Respectivul nu conține efecte-obiective specifice, măsurabile. Obiectivele-cheie ale Guvernului sunt transpuse în *planificarea strategică* a departamentelor prin „*Prioritățile-cheie*”, care, de regulă, reprezintă parte componentă a *Acordului de Performanță* ale Directorului. Prioritățile-cheie trebuie să fie estimabile, realizabile, concentrate pe rezultate și limitate în timp. Întrucât

directorii rămân responsabili pentru raportarea privind aceste Priorități-cheie, ei tind să se concentreze, mai degrabă, pe rezultate decât pe efecte.

Concomitent cu proiectul legii privind alocările, Guvernul prezintă și documentul „Evaluarea alocărilor Guvernului Noii Zeelande” (*The Estimates of Appropriations for the Government of New Zealand*), care include *informații detaliate pe tipuri de alocări și programe*, care urmează a fi votate în Parlament, planurile pe trei ani ale ministerelor și indicatorii respectivi de rezultat [110]. Bugetul pe programe include trei niveluri: *primul* cuprinde clasificarea funcțională, *al doilea* - tipurile de alocări, *al treilea* - programele.

Instrumentul principal orientat spre rezultate este *Intenția privind performanțele așteptate* (Statements of Intent), precum și *Raportul anual* al ministerului. *Intențiile anuale despre performanțele așteptate* ale departamentelor guvernamentale cuprind o perioadă de trei ani și conțin semnătura ministrului de resort care atestă că informațiile sunt consistente și sunt în raport cu performanțele așteptate de Guvern. Intenția anuală înglobează scopul pentru fiecare funcție guvernamentală și activitățile planificate, impactul specific, rezultatele sau obiectivele pe care departamentul le va atinge, precum și căile, în conformitate cu care se vor realiza respectivele. Documentul mai include previziunile rapoartelor financiare și ale performanțelor pentru fiecare grupă de produse și servicii ce vor fi prestate. *Rapoartele anuale* ale ministerelor conțin informații despre obținerea rezultatelor în anul bugetar de raportare prin compararea indicatorilor efectivi cu a celor planificați.

Oportunități de aplicare în Republica Moldova. Experiența din Noua Zeelandă în domeniul BBP, în opinia autorului, este utilă pentru alte țări, inclusiv pentru Republica Moldova, datorită caracterului inovativ al multor elemente ale acestui sistem. În special, din punctul nostru de vedere, declararea *Intențiilor privind performanțele așteptate și raportarea despre atingerea acestor performanțe de către entitățile guvernamentale*, precum și *asigurarea transparenței documentelor de planificare și raportarea performanței*, sunt instrumente viabile de asigurare a performanțelor programelor guvernamentale. În același timp, aplicarea *acordurilor de cumpărare a serviciilor publice*, care anual se încheie între ministere și conducătorii agențiilor subordonate ministerelor, responsabilizează managerii-conducători pentru prestarea serviciilor publice de calitate către societate [29].

Regatul Unit al Marii Britanii posedă o bogată experiență în aplicarea bugetelor bazate pe performanță la toate nivelurile de administrare. Managementul performanței în procesul bugetar a fost introdus în anul 1997 cu scopul de a susține planificarea prudentă și eficientă a cheltuielilor pe termen mediu și lung. Bugetul pe programe se deosebește de abordările din alte țări și se bazează pe principiul: unui departament concret sau minister i se alocă resurse pentru finanțarea activității

într-un anumit domeniu de care este responsabil, mai departe departamentul, avînd un grad mare de libertate, încheie acorduri *privind serviciile publice* cu alte entități. Nu este o legătură foarte strictă dintre atingerea obiectivelor și alocarea mijloacelor bugetare. Deciziile de politică și cele operaționale, inclusiv alocările bugetare, parțial, se fac în baza ȋintelor de performanță ale agențiilor. *Acordul privind serviciile publice* (Public Service Agreement - PSA) sau acordul de performanță se încheie anual între ministru și conducătorul agenției guvernamentale și include ȋintele de performanță pentru agenția guvernamentală, stabile de către minister. Acordurile detaliază scopurile entităților publice pentru o perioadă de trei ani. ȋintele de performanță ale agențiilor sunt reflectate prin obiective măsurabile. PSA-urile includ un scop de nivel înalt pe termen mediu, divizat în obiective separate cu indicatori și strategii de transmitere pentru fiecare dintre departamentele și agențiile participante (Figura 2.9).

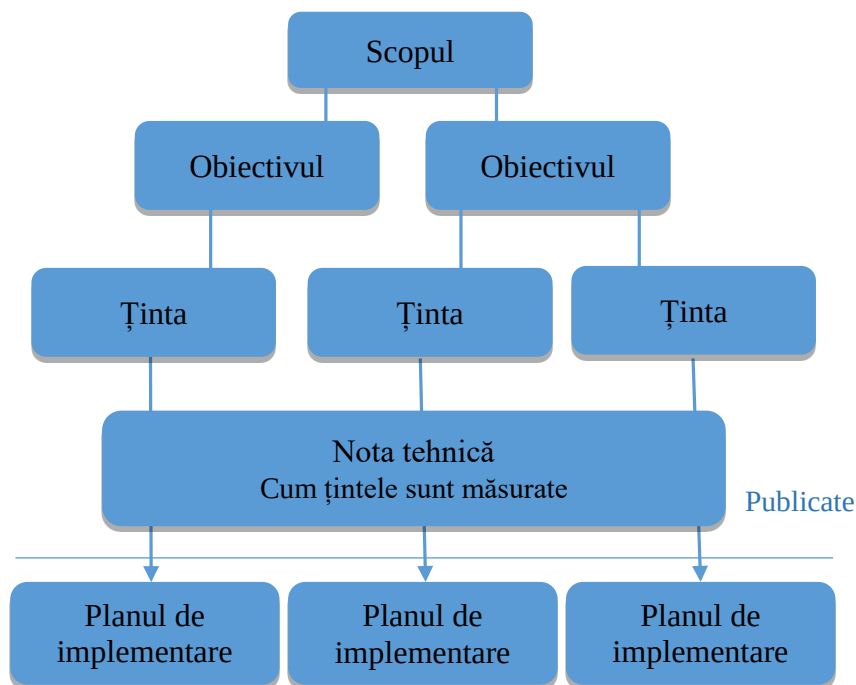


Fig. 2.9. Cadrul Acordului privind Serviciile Publice

Sursa: adaptare efectuată de autor în baza sursei [178, 203].

Acordurile de servicii publice, folosite în *Marea Britanie*, reprezintă un sistem de performanță format la nivel central după principiul de *sus în jos*, spre deosebire de acordurile privind serviciile publice din alte țări (*Australia, Danemarca și Suedia*). Dezvoltarea și evoluția cadrului PSA a fost condusă de Trezorerie. Toate acordurile de performanță și scopurile ministerelor sunt coordonate cu Trezoreria. Informația despre performanță este discutată ca parte a revizuirii cheltuielilor. PSA sunt publicate ca parte componentă a analizei cheltuielilor bienale sau triennale *White Paper*, care stabilește obiectivele prioritare și măsurile de performanță ale guvernului, explicînd ce servicii departamentele planifică să presteze în schimbul resurselor

angajate. Agențiile raportează trimestrial către ministru și anual către Parlament despre realizarea performanțelor. Raportarea agențiilor este complexă, *Raportul performanțelor* este format din patru părți: progresul referitor la țintele *Acordului privind serviciile publice*, eficiența programului, grupurile care au contribuit la realizarea obiectivelor departamentale și datele despre efectuarea cheltuielilor cu tablele principale care includ datele financiare [112, p. 49].

Oportunitățile de aplicare în Republica Moldova, în viziunea autorului, se referă la posibilitatea de a prelua experiența aceste țări referitoare la încheierea acordurilor privind prestarea serviciilor publice între părți, formularea obiectivelor consolidate, și nu a obiectivelor separate, stabilirea de către ministere a țăintelor de performanță pentru autoritățile/instituțiile subordonate, coordonarea acordurilor de performanță cu Trezoreria, precum și modalitatea de monitorizare și raportare a performanțelor, prin aplicarea raportării complexe a performanțelor și compararea rezultatelor cu țăintele planificate.

Suedia, începînd cu anul 1993, pentru a consolida disciplina fiscală slabă, a implementat modelul de bugetare bazat pe principiul planificării strategice pe o perioadă de trei ani. Parlamentul adoptă indicatorii orientativi pentru o perioadă de doi ani. În anul 2000, Ministerul Finanțelor a publicat *White Paper*, care reflectă conceptul pe programe de performanță, de măsurare a performanțelor și de trecere la contabilitatea de angajamente. Principala inovație a constat în aplicarea, din anul 2003, a unui nou proces bugetar din două etape, în care, anterior adoptării estimărilor bugetare detaliate, sunt stabilite, de către Parlament, plafoanele de cheltuieli de *sus în jos*. Parlamentul adoptă un plafon general de alocare a cheltuielilor publice, care este obligatoriu pentru guvern. Bugetul este divizat pe domenii de cheltuieli și direcții politice, ultimele se transpun în scopurile programelor și subprogramelor, care se adoptă de către parlament. Ministerele stabilesc ce domenii și direcții urmează de estimat, iar agențiile formează indicatorii corespunzători de apreciere a activității. Bugetul are o clasificare pe programe, conform căreia toate activitățile guvernului sunt categorisite într-o structură de program cu *trei niveluri*: direcții politice, domenii de activitate și ramuri.

În procesul de implementare a bugetului, managerii posedă o mare flexibilitate în utilizarea alocărilor. Aceasta, parțial, se datorează organizării instituționale a administrației publice: puține ministere responsabile de politici și un număr mare de agenții responsabile de implementarea politicilor. Sistemul bugetării bazate pe performanțe, în Suedia, se bazează pe o *scrisoare de alocare* a resurselor de către ministere către agenții, care nu are un statut obligatoriu, legal. Structura bugetului suedez urmărește crearea legăturii dintre obiectivele politice și cheltuieli. Relațiile dintre ministere și agențiile subordonate acestora nu se formalizează în contracte de performanță, ele au un *caracter de dialog* între părți (între ministere și conducătorii agențiilor din

subordine) referitor la scopuri și rezultate. Fiecare agenție guvernamentală primește o *scrisoare de alocare* de la ministerul de resort, în care se stipulează scopurile care trebuie obținute în decursul anului următor și informația privind performanțele pe care trebuie să le obțină agenția guvernamentală, respectiva informație urmînd să fie livrată ministerului. Formal, scopurile sunt stabilite de politicieni, dar, în practică, anume oficialii de la ministere și agenții sunt factorii implicați în stabilirea scopurilor. Detaliile asupra scrisorii de alocare sunt elaborate în cadrul unui dialog dintre ministere și agenții.

Agențiile elaborează *rapoarte anuale*, ce conțin date financiare și informație despre performanță, dar nu neapărat și aprecierile rezultatelor și efectelor performanței. Acest raport constituie baza unei discuții anuale dintre minister și directorul agenției. Informația despre performanță, în general, nu este utilizată ca bază pentru negocierea sau adoptarea deciziilor asupra alocării resurselor viitoare. Totuși, se practică monitorizarea activităților agențiilor și raportarea către Parlament a rezultatelor, inclusiv a informației despre performanță, în cadrul proiectului bugetului de stat.

La începutul implementării bugetului bazat pe programe de performanță, se stabilea un număr mare de indicatori de performanță referitor la activitatea entităților publice, evaluarea cheltuielilor bugetare trebuia efectuată o dată la trei ani; ulterior, numărul de indicatori de performanță a fost optimizat, iar evaluarea a început să se aplice în baza principiului aleatoriu. În noul model de bugetare, responsabilitatea se bazează pe specificarea de către ministere a rezultatelor la care se așteaptă de la agențiile sale, și agențiile, apoi, raportează ministerelor asupra rezultatelor obținute. Aplicarea acestui regim de responsabilitate, totuși, a întâmpinat impedimente din cauza capacității limitate a ministerelor pentru specificarea rezultatelor așteptate de agenții și monitorizarea performanțelor acestora.

Politicile publice, managementului operațional și procesul bugetar în ministere este armonizat de către secretarul de *stat*, care deține o funcție de conducere de nivel superior în Cabinetul ministrului și lucrează cu Cabinetul de miniștri. În atribuțiile secretarului de stat se includ coordonarea politicilor publice, dezvoltarea ministerului și a agențiilor subordonate acestuia și managementul operațional al acestora: serviciile publice, auditul intern, comunicarea, finanțele, supravegherea și finanțarea agențiilor subordonate, stabilirea standardelor descentralizate pentru minister și agenții. Secretarul de stat armonizează viziunea și informațiile care stau la baza luării deciziilor de politici publice și dezvoltarea acestora [178, 236, p.47-49].

Oportunitatea de aplicare în Republica Moldova a experienței analizate, în opinia autorului, se referă la practica de elaborare de către ministerul de resort și de transmitere către fiecare agenție guvernamentală a *scrisorii de alocare* a resurselor bugetare, în care se stipulează scopurile ce

trebuie obținute în decursul anului următor și informația privind performanțele ce urmează a fi atinse. De asemenea, se referă la introducerea obligativității raportării de către agenții către ministerele de resort, precum și la monitorizarea de către minister a datelor financiare și a informației despre performanțele agențiilor subordonate ministerului [29]. Pornind de la experiența Suediei raportată la sistemul de management superior din ministere, pentru practicile autohtone este oportună modificarea și completarea competențelor funcției secretarului de stat din ministere, prin atribuirea sarcinilor privind coordonarea finanțelor, supravegherea și finanțarea agențiilor și stabilirea standardelor descentralizate.

Franța, spre deosebire de alte țări OCDE, a parcurs o cale lungă de reformare a sistemului bugetar, însă, doar în secolul al XXI-lea, a implementat bugetarea pe programe de performanță. De la finele anilor 1990, elementele informației despre performanță au fost treptat introduse în bugetul francez. O reformă majoră a avut loc în iunie 2001 cu modificarea Legii privind legile financiare (*Loi organique relative aux lois des finances*, LOLF) [238]. Primul buget pe programe a fost format în anul 2004, iar în cadrul procesului bugetar din anul 2006 sistemul a început să funcționeze în deplină putere. Reforma a avut două obiective principale: modernizarea managementului public prin sporirea transparenței bugetare și reorientarea bugetului spre efecte și performanță. În condițiile noilor reguli, Parlamentul trebuie să ofere ministerelor „bugete generale”, iar ministerele vor stabili obiective și defini indicatorii pentru estimarea rezultatelor pentru eficientizarea cheltuielilor publice în procesul de luare a deciziilor bugetare la nivel de Guvern și Parlament, precum și în cadrul managementului intern al agențiilor guvernamentale. Ca urmare a reformelor, *bugetul pe programe* a fost organizat în baza scopului de cheltuieli și conține trei niveluri: misiunile, programele și acțiunile.

Pentru fiecare program se definește o strategie, scopul, obiectivele și indicatorii de performanță. Coordonatorii de program sunt flexibili în ceea ce privește alocarea resurselor pentru a dirija managementul public în conformitate cu obiectivele definite. În ceea ce privește integrarea informației despre performanță în sistemul bugetar, LOLF prescrie un proces extins de raportare a performanței, acest proces este integrat în ciclul bugetar prin două tipuri noi de documente bugetare obligatorii, și anume *planurile anuale de performanță (PAR)* și *rapoartele anuale de performanță (RAP)*. Pentru o anumită misiune, PAP oferă o descriere detaliată a tendinței sale, scopurilor, obiectivelor politicii și indicatorilor de performanță. Ca parte componentă a Legii anuale a bugetului, documentele PAP vizează viitorul și sunt menite să contribuie la dezbaterile în public privind costurile și beneficiile politicii publice. PAP-urile sunt publicate în primul trimestru odată cu actul de revizuire a bugetului; ele se focalizează pe realizarea performanței și oferă informație detaliată cu privire la implementarea și rezultatele programei. Astfel, RAP-urile sunt

cele care vizează trecutul și țin să contribuie la dezbaterile publice privind performanța administrației. Primele RAP-uri au fost elaborate în mai 2007, acoperind randamentul bugetar și de performanță pentru anul 2006.

Raportul anual de performanță se anexează la Raportul „Analiza executării bugetului”, include circa 1500 de indicatori de performanță, Ministerul Finanțelor, Parlamentul și Organul național de audit utilizează și controlează datele despre performanță. Indicatorii de performanță aparțin la trei categorii: eficacitatea socială și economică (perspectiva cetățenilor), calitatea serviciilor (perspectiva utilizatorilor) și eficiența (perspectiva contribuabililor).

Oportunități de aplicare în Republica Moldova. Din punctul de vedere al autorului, este binevenită implementarea în practica autohtonă a mai multor elemente ale acestui sistem, inclusiv evaluarea performanțelor activităților ministerelor și autorităților publice subordonate, precum și transparența în acest domeniu, pot contribui la responsabilizarea conducătorilor entităților publice și asigurarea performanței în alocarea mijloacelor bugetare.

Rezultatele cercetărilor sunt prezentate de autor în Boxa 2.1.

Boxa 2.1. Instrumentele de asigurare a performanței bugetare	
Instrumentele aplicate în alte țări	Instrumentele ce pot fi aplicate în R.M.
SUA - Planurile strategice pentru 6 ani ale agențiilor guvernamentale (AG); - Planurile anuale de performanță ale AG; - Rapoartele anuale de performanță ale AG; - Inițiativele AG de integrare a bugetului și performanței; - Rating de evaluare a programului (PART); - Tabelul de bord <i>Scorecard</i> cu indicatori de performanță pe programe și pe AG.	- Planurile strategice pe termen mediu ale AG; - Formatul unificat al planurilor și rapoartelor anuale de performanță și inițiativelor AG de integrare a bugetului și performanței; - Tabelul de bord <i>Scorecard</i> cu indicatori de performanță pe programe și AG; - Prevederi în Legea nr.181/2014 referitor la conexiunea dintre subprogramele bugetare și structura organizațională.
Noua Zeelandă - Obiectivele-cheie ale Guvernului (document de planificare strategică); - Evaluarea alocațiilor Guvernului (informații detaliate pe tipuri de alocări și programe); - Acordurile de cumpărare a serviciilor dintre minister și agenția subordonată acestuia; - Țintele de performanță pentru agenții stabilite de ministere; - Acordul de performanță - Intenția anuală despre performanțele așteptate ale ministerului/agenției; - Prioritățile-cheie ale agenției – parte componentă a Acordului de performanță; - Raportul anual de performanță al entității.	- Acordurile de cumpărare/prestare a serviciilor dintre minister și agenția subordonată acestuia; - Țintele de performanță pentru agenții să fie stabilite de ministere; - Intenția anuală despre performanțele așteptate de către minister/agenție; - Prioritățile-cheie ale agenției – parte componentă a Acordului de performanță (Intenției); - Raportul anual de performanță al entității în corespundere cu Intenția despre performanțe.
Regatul Unit al Marii Britanii - Acorduri privind serviciile publice (acorduri de performanță) ce conțin indicatori cu ținte de performanță; - Raportul de performanță; - Secretarul de stat din ministere.	- Acorduri privind serviciile publice; - Raportul de performanță; - Modificarea și completarea atribuțiilor secretarului de stat din ministere.
Suedia - Scrisoare de alocare a resurselor de către minister către agenție cu indicarea scopurilor; - Contracte de performanță între ministere și agenții; - Rapoarte anuale ale agențiilor către ministerul de resort cu indicarea datelor financiare și performanțelor; - Secretarul de stat din ministere.	- Scrisoare de alocare a resurselor de către minister către agenție cu indicarea scopurilor; - Contracte de performanță încheiate între ministere și agenții; - Rapoarte anuale ale agențiilor către ministerul de resort; - Modificarea și completarea atribuțiilor secretarului de stat din ministere.
Franța - Planuri anuale de performanță ministerelor și agențiilor; - Raportul anual de performanță, se anexează la Raportul „Analiza executării bugetului”.	- Planuri anuale de performanță; - Raportul anual de performanță, anexat la Raportul „Analiza executării bugetului”.
<i>Sursa: elaborat de autor în baza surselor [15, 29, 110, 112, 138, 203, 238].</i>	

În boxa 2.1 sunt indicate instrumentele de asigurare a performanței bugetare frecvent aplicate în țările dezvoltate, care, în opinia autorului, pot fi utilizate și în Republica Moldova. La acestea se referă: acordurile de cumpărare/prestare a serviciilor publice încheiate între minister și agențiile subordonate, acordurile (intențiile) de performanță, planurile și rapoartele anuale de performanță etc.

2.4. Analiza implementării bugetării bazate pe performanță în administrația publică centrală din Republica Moldova și direcțiile de dezvoltare a sistemului de evaluare a performanței

În Republica Moldova, elaborarea bugetului a trecut printr-o lungă perioadă de trecere de la planificarea alocării resurselor pe autorități publice la planificarea bugetului pe programe (situația din anul 2008 fiind analizată de autor în [13, p.272-273]). Începînd cu anul 2002, a demarat implementarea planificării strategice a cheltuielilor bugetare prin elaborarea *cadrlui de cheltuieli pe termen mediu* (substituit ulterior cu sintagma *cadrul bugetar pe termen mediu*). Formatul acestor planificări strategice ale cheltuielilor bugetare s-a schimbat, de mai multe ori, pe parcursul reformelor, după cum este prezentat în analiză evolutivă privind aplicarea acestui instrument în subcapitolul 3.2 al prezentei lucrări. CCTM/CBTM reprezintă un instrument de planificare strategică a alocărilor bugetare pentru politicile guvernului identificate ca prioritare pentru perioada de trei ani (sau alt termen mediu de acțiune a CCTM) [14, p.32-33; 29, p.200; 33, p.26]. De menționat că politicile prioritare pentru finanțare sunt selectate din totalitatea de politici economice, sociale, financiare, de mediu etc., determinate în documentele de politici publice – concepții, strategii, programe și planuri de acțiuni. În Republica Moldova, în prezent există circa 330 de documente de politici publice și doar o parte mică dintre acestea sunt finanțate și implementate. Din aceste considerente, analiza conexiunii dintre politicile publice, planificarea strategică a finanțării acestora folosind CCTM, precum și bugetarea bazată pe performanță este actuală pentru Republica Moldova.

Planificarea strategică a activității autorităților publice din Republica Moldova a fost exercitată o singură dată, în anii 2011-2012, prin elaborarea *programelor de dezvoltare strategică* (PSD) a ministerelor și a unor autorități din subordinea acestora pentru perioada 2012-2014 (circa 30 de entități). PSD au fost elaborate în conformitate cu *Metodologia de elaborare a programelor de dezvoltare strategică ale autorităților administrației publice centrale*, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.176 din 22 martie 2011. PSD au definit programele și subprogramele bugetare care, ulterior, parțial, au fost folosite în bugetarea bazată pe performanță. În viziunea autorului, totuși, nu a fost stabilită o conexiune univocă dintre PSD și CCTM, programele formulate anual în CCTM, deseori, nu coincideau cu cele formulate anterior în PSD, conexiunea dintre PSD, CCTM/CBTM și bugetul autorității era slabă. Actualizarea anuală a PSD ulterior n-a fost efectuată, fiind apoi exclusă din *Planul de acțiuni al Guvernului*.

Ministerele și alte autorități administrative centrale au demarat elaborarea bugetelor pe bază de programe și performanță, participînd la elaborarea clasificăției bugetare pe bază de programe și activități în conformitate cu prevederile Strategiei de reformă a APC, realizată în anii 2006-

2008, precum și a reformei managementului finanțelor publice din R.M. În perioada 2009-2013, planificarea cheltuielilor pe programe sectoriale a fost introdusă doar parțial – unele ministere fundamentau cheltuielile bugetare pe subprograme/programe, altele – nu aplicau elaborarea bugetului pe programe. Ca urmare, problema importantă se referea la faptul că evaluarea programelor guvernamentale nu se efectua în practică. În perioada respectivă, poate fi menționată doar evaluarea performanțelor a unor programe finanțate din bugetul de stat, precum și a programelor din asistența externă pentru care se aplicau cerințele donatorilor. De asemenea, se poate relata că practica de raportare anuală despre eficiența utilizării resurselor financiare pe programe sectoriale n-a fost aplicată în această perioadă sau a fost aplicată doar selectiv. În rapoartele cu privire la activitatea anuală a unor ministere și agenții, uneori, pot fi găsite informații foarte succinte despre performanța unor programe guvernamentale. În ansamblu, pe țară, nu se monitorizează performanța programelor guvernamentale (să nu se confunde cu măsurarea performanței înregistrate pe subprograme), rapoartele despre progresul și rezultatele în implementarea acestor programe nu sunt transparente. Astfel, performanța programelor guvernamentale, pentru perioada 2009-2013, n-a avut nici o influență asupra deciziilor de alocare a mijloacelor bugetare.

În cadrul *Centrului Analitic Independent*, cu suportul Fundației SOROS, a fost analizată implementarea BBP în unele ministere în anii 2011-2012 și formulate concluzii referitoare la executarea programelor bugetare și atingerea rezultatelor scontate, situația fiind apreciată ca puțin satisfăcătoare. Conform opiniei unor practicieni, în perioada 2000-2013, bugetarea pe programe în R.M. „a fost mai mult un exercițiu teoretico-practic fără a avea o finalitate practică pentru procesul bugetar”, „raportarea pe programe, practic, nu este luată în calcul în procesul de aprobare a bugetului, raportare și auditare, rămânând o formalitate” [89, p.23].

Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” (2009-2013), a prevăzut drept acțiune prioritară introducerea bugetării bazate pe programe și creșterea flexibilității cheltuielilor bugetare în contextul cadrului de cheltuieli pe termen mediu (3 ani) la nivelul central.

Revizuirea calitativă a programelor ale 3 APC (Ministerul Mediului, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Academia de Științe a Moldovei) a fost efectuată în mai 2014.

Pentru a identifica calitatea sistemului de BBP din țara noastră, în prezenta lucrare, autorul a cercetat trăsăturile caracteristice ale acestui sistem pe exemplul unor ministere concrete: a) analizată evoluția implementării programelor/subprogramelor bugetare și conexiunea acestora cu planificarea strategică a ministerului; b) identificată conexiunea dintre responsabilitățile unităților

structurale ale unor ministere și programele de care sunt responsabile; c) cercetată conexiunea dintre scopul, obiectivele și indicatorii de performanță pe subprogramele, evaluat gradul de corespundere cu cerințele *Metodologiei bugetării pe programe* și elaborate unele propuneri. Rezultatele cercetărilor referitor la implementarea programelor bugetare în cadrul Ministerului Economiei sunt prezentate în **Anexele 5-8**.

Cercetările efectuate de autor 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 de activitate. Fiecare program era format din 2-4 subprograme, în total fiind constituite 30 de subprograme. În următorii ani, numărul de programe/subprograme bugetare a fost redus: în anul bugetar 2013, au fost finanțate 4 programe constituite din 15 subprograme, în anul bugetar 2014 - finanțate 4 programe bugetare (2 din 4 programe trecînd din anul 2013) constituite din 16 subprograme (**Anexa 5**, Tabelul A 5.1-5.2). Exemplul de ierarhie a programelor Ministerului Economiei este prezentat în Figura 2.10.

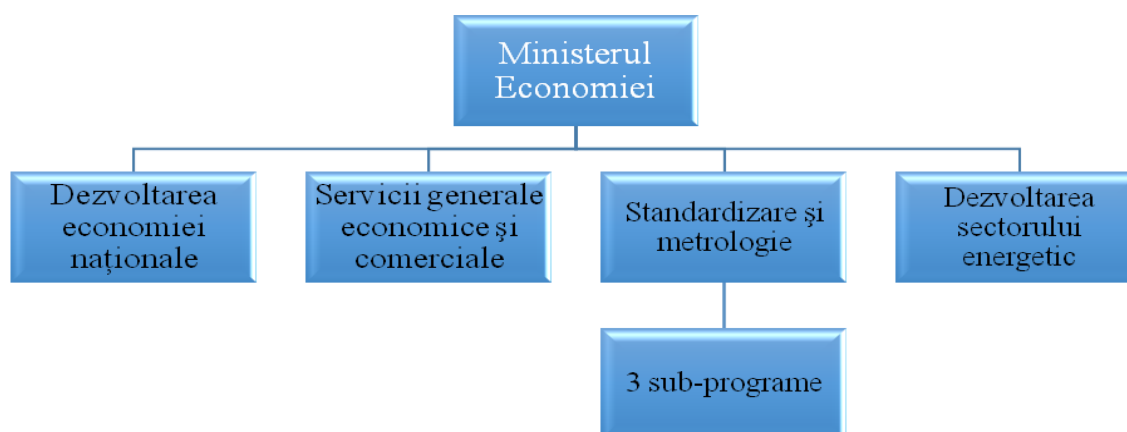


Fig. 2.10. Ierarhia programelor bugetare ale Ministerului Economiei pentru 2013-2015

Sursa: elaborat de autor în baza documentelor Ministerului Economiei.

În anul 2014, Ministerul Economiei a coordonat implementarea a 14 documente de politici, inclusiv 2 concepții, 6 strategii, 3 programe sectoriale și 3 planuri de acțiuni (lista acestora este prezentată în **Anexa 6**). Astfel, analiza relevă că există o multitudine de politici publice formulate în cele 14 documente de politici în domeniul economic, în același timp, un număr relativ mic de politici publice fiind selectate pentru alocarea de resurse financiare în cadrul celor 4 programe bugetare prezentate anterior, fapt ce indică 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.

Situația referitoare la formularea programelor/subprogramelor diferă de la minister la minister. De exemplu, Ministerul Educației a formulat, în cadrul CBTM, un singur program „Învățământul public și serviciile de educație pentru anii 2012-2014”, divizat într-un număr de opt subprograme [28]: învățământul preșcolar, învățământul secundar, învățământul mediu de specialitate, învățământul superior, învățământul postuniversitar, perfecționarea cadrelor, alte servicii în educație, elaborarea politicii și managementului în domeniul învățământului. Analiza indică o reducere în dinamică a numărului de programe bugetare, formulate de către ministere în propunerile de buget înaintate Ministerului Finanțelor. Astfel, pentru anul bugetar 2015, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare a formulat trei programe bugetare, inclusiv programul „Dezvoltarea agriculturii”, care a încorporat 6 subprograme care se referă la domeniul vizat și alte două programe bugetare vizate de alte ministere (Figura 2.11).

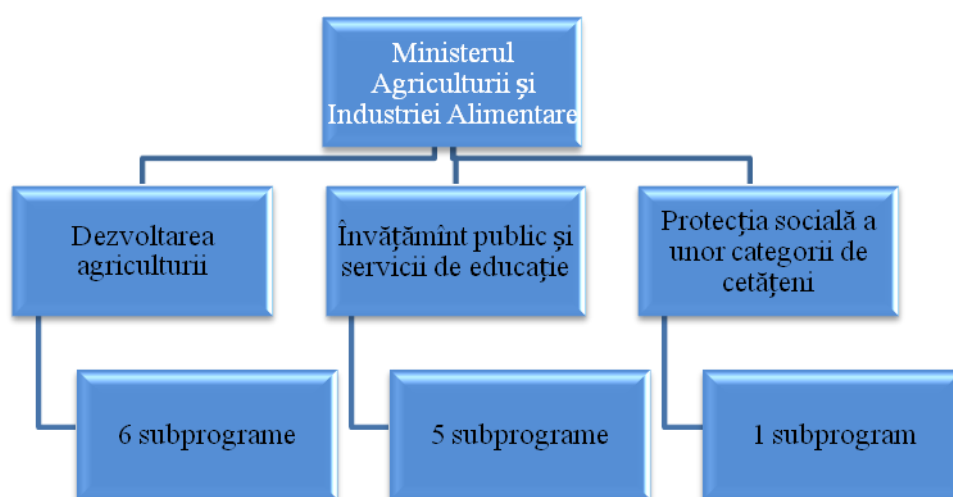


Fig. 2.11. Ierarhia programelor bugetare ale MAIA pentru anul 2015

Sursa: Elaborat de autor în baza propunerilor de buget ale MAIA pe anul bugetar 2015.

Analiza conexiunii dintre responsabilitățile subdiviziunilor structurale și programele/subprogramele bugetare implementate de aceste subdiviziuni *denotă lipsa unei conexiuni univoce unice*, după cum arată exemplul Ministerului Economiei (**Anexa 7**). Fiecare minister are, în structura sa organizatorică, asemenea subdiviziuni structurale, ca: direcție generală, direcție, secție și serviciu, stabilite conform cadrului normativ în vigoare. Direcția și secția pot avea statut autonom sau pot intra în componența altor subdiviziuni [25].

Investigațiile au identificat o legătură între structura organizațională a Ministerului Economiei și programele/subprogramele implementate, dar care nu este strict univocă din mai multe considerente. În linii mari, conexiunea dintre responsabilitățile direcțiilor generale ale ministerului și titlurile programelor înregistrează unele divergențe: pe de o parte, direcțiile generale și cabinetul ministrului sunt responsabile de programe, pe de altă parte, unele direcții din

cadru direcțiilor generale, de asemenea, sunt responsabile de unele programe (de ex., Direcția politici de dezvoltare a IMM-urilor și profesii liberale este responsabilă de Programul „IMM”). Cu referire la responsabilitățile subdiviziunilor structurale (direcții, secții) din componența direcțiilor generale și subprograme, *s-a constatat* că divergențele sunt mai semnificative: frecvent, o subdiviziune structurală este responsabilă de mai multe subprograme: de ex., *Direcția politici de dezvoltare a IMM-urilor și profesii liberale* – de 4 subprograme, *Direcția de dezvoltare tehnologică și competitivitate* – de 3 subprograme, *Direcția politici de administrare și deetatzare a proprietății publice* – de 3 subprograme (**Anexa 7**). Cu referire la conexiunea dintre responsabilitățile autorităților administrative subordonate Ministerului Economiei și programe/subprograme, de asemenea, *s-a constatat* că nu există o legătură univocă strictă. Lipsa unei conexiuni univoce unice identificate între subdiviziunile structurale (și autoritățile administrative subordonate ministerului) și programele/subprogramele bugetare indică lipsa transparenței în planificarea alocării resurselor bugetare pe subprograme și, respectiv, pe programe.

Evaluarea conexiunii dintre scopurile, obiectivele și performanțele subprogramelor din cadrul programelor bugetare ale Ministerului Economiei, efectuată de autor, *relevă existența abaterilor* de la aplicarea *Metodologiei bugetării pe programe*, prezentată în compartimentul XI al *Setului Metodologic privind elaborarea, aplicarea și modificarea bugetului* (vezi constatările din **Anexa 7**). *Scopurile* a circa 90 la sută din subprogramele bugetare sunt formulate satisfăcător și descriu o finalitate concretă pe care se dorește să se obțină prin realizarea obiectivelor și activităților. Totuși, menționăm că mai există încă scopuri nerelevante funcțiilor ministerului. *Obiectivele* a peste 80 la sută ale subprogramelor bugetare corespund în întregime scopurilor și exprimă beneficii care se așteaptă să fie obținute. O bună parte din obiective sunt măsurabile și detaliat stabilite pe subprograme, pentru care se preconizează atingerea a 2-3 obiective, ce vor asigura atingerea scopurilor subprogramelor. Cu referință la modul în care au fost stabilite obiectivele, *s-a constatat* că unele obiective au fost formulate la modul general, altele în mod specific cu ținte concrete. Însă persistă și obiective, pentru unele subprograme, care se referă doar la unele aspecte ale scopului, realizarea acestora nu este suficientă pentru atingerea scopului subprogramului; unele obiective sunt formate din două părți – o parte poate fi considerată ca rezultat, iar altă parte - obiectiv. *Indicatorii de performanță* pe subprograme, în practică, se aplică conform cadrului metodologic, dar au fost depistate multe *abateri*. Într-o manieră mai satisfăcătoare, se aplică *indicatorii de rezultat* și *indicatorii de produs*. Totuși, în viziunea autorului, în multe cazuri, *nu este o legătură strânsă* între obiective și indicatorii de rezultat. Mai remarcăm că numărul mare de indicatori de produs pentru unele subprograme denotă irelevanța

unor indicatori. În același timp, *indicatorii de eficiență* stabiliți, cu excepția *indicatorilor de durată*, nu se referă la costul serviciilor și/sau al rezultatelor, astfel, *s-a constatat* că cele mai mari carențe se admit la stabilirea indicatorilor de eficiență.

Urmare a cercetărilor efectuate, autorul a identificat lacune în formularea scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță, în special a indicatorilor de eficiență, ca domeniile cele mai problematice în performanța subprogramelor. Concluziile elaborate de autor cu privire la programele/subprogramele bugetare ministeriale sunt prezentate în Analiza SWOT (Tabelul 2.4).

Tabelul 2.4. Analiza SWOT a programelor/subprogramelor bugetare ministeriale

Puncte forte	Puncte slabe
- Scopurile subprogramelor bugetare sunt formulate în corespundere cu cadrul metodologic pentru cel puțin o treime din numărul subprogramelor; - Obiectivele corespund scopurilor subprogramelor bugetare pentru 2/3 din numărul subprogramelor ministeriale; - Obiectivele sunt măsurabile prin 2-3 indicatori de rezultat pentru circa o jumătate din numărul subprogramelor.	- Aplicarea obiectivelor nemăsurabile pentru unele subprograme bugetare; - Evaluarea performanței a unor subprograme bugetare numai prin indicatori de produs fără stabilirea indicatorilor de rezultat; - Lipsa țințelor de performanță pentru o parte din indicatorii de rezultat; - Număr în exces al indicatorilor de produs pentru un sfert din numărul subprogramelor; - Lipsa indicatorilor de eficiență pentru cel puțin un sfert din subprogramele bugetare; - Indicatorii de eficiență folosiți nu caracterizează eficiența și costurile subprogramelor bugetare sau timpul folosit pentru obținerea produselor și rezultatelor.
Oportunități	Riscuri
- Consolidarea capacității personalului care formulează programele/subprogramele bugetare, elaborarea de către MF a ghidurilor metodologice. - Elaborarea sistemului automatizat de evidență și raportare a performanței bugetare.	Lipsa legăturilor directe dintre obiectivele subprogramelor bugetare și indicatorii de rezultat și de eficiență.

Sursa: elaborat de autor în baza subprogramelor bugetare ale Ministerului Economiei, [64].

În vederea identificării conexiunii dintre deciziile de planificare a alocațiilor bugetare și executarea acestora pe programe, a fost efectuată analiza în dinamică a indicatorilor financiari din Raportul *Executarea bugetului Ministerului Economiei pe programe pe anii 2011-2012, 2013, 2014 (Anexa 8)*. Raportul include planul anual aprobat și executat al cheltuielilor publice pe subprograme bugetare. Analiza în dinamică a cheltuielilor bugetare este îngreunată de modificarea, în fiecare an, a programelor și subprogramelor, deseori, fără motive întemeiate. Din aceste considerente, evoluția cheltuielilor bugetare a fost efectuată pe subprogramul *Politici și management* în domeniul de competență al autorității publice, acesta regăsindu-se cel mai frecvent

și în *Raportul executarea bugetului anual pe țară*. Evoluția datelor despre executarea unor subprograme bugetare gestionate de Ministerul Economiei este prezentată în figura 2.12.

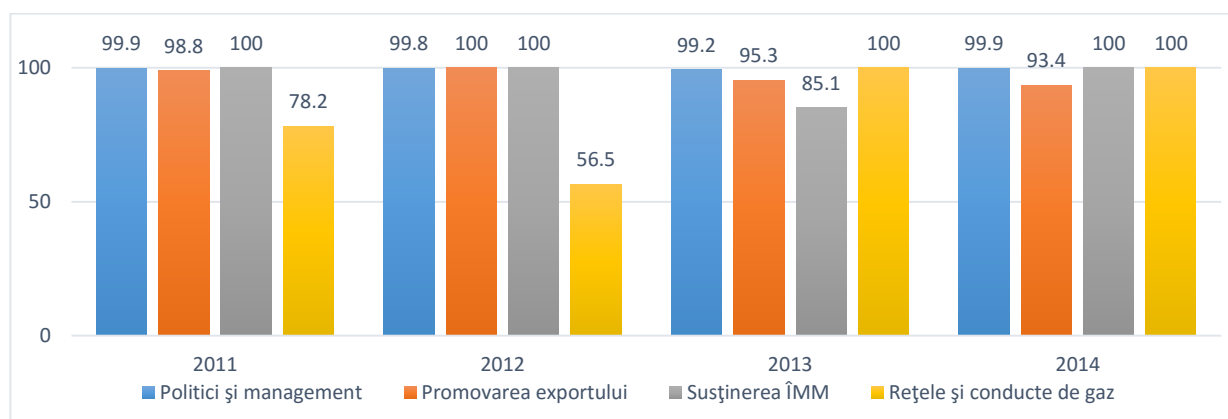


Fig. 2.12. Evoluția utilizării cheltuielilor bugetare pe subprogramele MEC în 2011-2014, %.
Sursa: elaborată de autor în baza datelor MEC din Anexa 8.

Cercetarea evoluției utilizării cheltuielilor bugetare pe subprograme gestionate de Ministerul Economiei denotă un grad înalt al raportului dintre cheltuielile bugetare executate către alocațiile planificate pe subprogramul *Politici și management în domeniul dezvoltării economice*, pe alte subprograme, constatându-se un grad de executare fluctuant în anii 2011-2013, reușindu-se o planificare mai echilibrată în 2014, datorită obținerii abilităților în domeniu.

În vederea identificării conexiunii dintre structura organizațională a autorității publice de nivel central (administrator de buget) cu subprogramele bugetare, autorul a elaborat *Modelul autohton* de conexiune a structurii organizaționale a ministerului cu subprogramele bugetare în domeniul gestionat de minister (Figura 2.13).

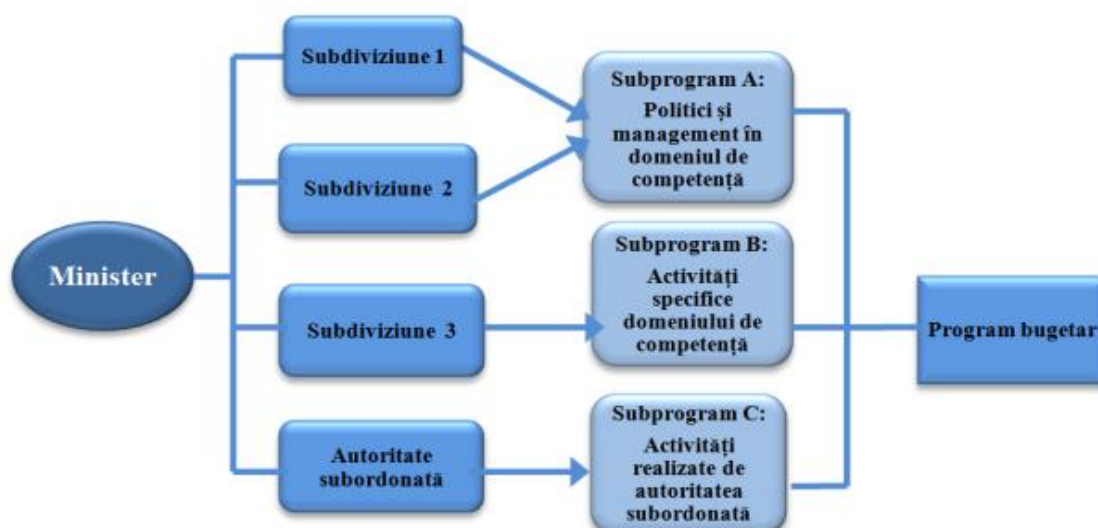


Fig. 2.13. Modelul autohton de conexiune a structurii organizaționale a ministerului cu subprogramele bugetare

Sursa: elaborat de autor în baza datelor din Anexele 5, 7, 9.

În conformitate cu recomandările metodologice enunțate, bugetul se elaborează pe programe, folosindu-se „o metodă de prezentare și fundamentare a bugetelor, avînd la bază programe cu scopuri, obiective și indicatori de evaluare a performanței acestora la toate etapele procesului bugetar”. Bugetul pe programe se bazează pe clasificția bugetară a programelor și include trei nivele ierarhice:

- *programul (P1)*, care reprezintă „un ansamblu coerent și agregat de activități implementate de către una sau mai multe autorități/instituții bugetare pentru atingerea unui scop și realizarea anumitor obiective strategice pe termen mediu și lung”, care se divizează în subprograme;

- *subprogramele (P2)*, „ce conțin grupuri de activități inter-conexe, grupate logic, care au obiective specifice și sprijină implementarea programului”, în care se definesc activitățile;

- *activitățile (P3)*, care „reflectă serviciile prestate de către o autoritate/instituție bugetară pentru atingerea obiectivelor programului/subprogramului pe cale îl implementează”.

Fiecare program/subprogram trebuie să cuprindă trei elemente – scop, obiective și indicatori de performanță, legate logic între ele și bazate pe abordarea „de sus în jos”, elementele se stabilesc la nivel de subprogram. *Scopul* comportă caracter general, se definește succint, reflectă efectele pozitive așteptate sau rezultatele finale scontate. *Obiectivele* se racordează la scop, se axează pe rezultatele ce se vor atinge pe termen mediu (2-3 ani) sau pe produs (1 an), se formulează succint, clar și concret. *Indicatorii de performanță* măsoară performanța entităților bugetare ca rezultat al activității, ca impact social-economic și ca volum de servicii prestate.

Conform cadrului metodologic al procesului bugetar, autoritățile/instituțiile bugetare trebuie să aplice *trei categorii de indicatori* de performanță: de produs, de eficiență și de rezultat. *Indicatorii de produs* relevă cantitatea sau volumul bunurilor publice produse sau al serviciilor prestate în cadrul programului/subprogramului pentru atingerea obiectivelor și rezultă din activitățile autorității/instituției în procesul de realizare a programului. *Indicatorii de eficiență* caracterizează eficiența programului/subprogramului și exprimă relația dintre bunurile produse, serviciile prestate și resursele utilizate pentru producerea sau prestarea lor. *Indicatorii de rezultat* reflectă gradul de atingere a scopului și obiectivelor programului/subprogramului și caracterizează calitatea implementării acestuia.

În conformitate cu recomandările metodologice menționate, două instrumente principale urmează a fi aplicate de către autoritățile/instituțiile publice în procesul de elaborare și executare a bugetului: *programele* și *rapoartele de performanță pe programe*. În procesul de elaborare a propunerilor de buget, autoritățile administrației publice centrale formulează setul de programe în corespundere cu prioritățile politicilor sectoriale și limita de cheltuieli în formatul stabilit în capitolul 11 al *Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului*. La

etapa de monitorizare a performanțelor programelor, autoritățile/instituțiile publice folosesc *Raportul privind performanța realizată pe programe*, numit succint *Raportul de performanță*, în formatul și conform cerințelor stabilite (în capitolul 11), care se întocmesc semi-anual și anual.

Programele și rapoartele de performanță se semnează de către conducătorul instituției, șeful subdiviziunii responsabile de buget, șeful subdiviziunii responsabile de politici și se aprobă de către conducătorul autorității bugetare. Analiza efectuată indică faptul că prevederile metodologice, inclusiv formularele și cerințele față de instrumentele aplicate în procesul de elaborare a propunerilor de buget și în procesul de monitorizare a performanțelor programelor, în general, sunt în corespundere cu standardele aplicate în țările dezvoltate. Cercetările efectuate în prezentul studiu doctoral denotă că, în practică, aceste instrumente sunt neuniform aplicate de către entitățile publice, doar câteva ministere publică setul de programe și rapoartele de performanță pe paginile web, asigurând accesul publicului la planificarea și executarea mijloacelor bugetare.

Elaborarea structurii bugetului pe programe este prevăzută de *Strategia de reformă a APC în Republica Moldova și Planul de implementare în anii 2006-2008*. Treptat, autoritățile publice centrale au elaborat bugetele pe programe, pe anul 2013 - 29 de entități (din 51), pe anul 2014 - 52 de entități (din 52) (Figura 2.14). Pentru anul 2014, pentru prima dată, bugetul de stat a fost elaborat în întregime pe programe.

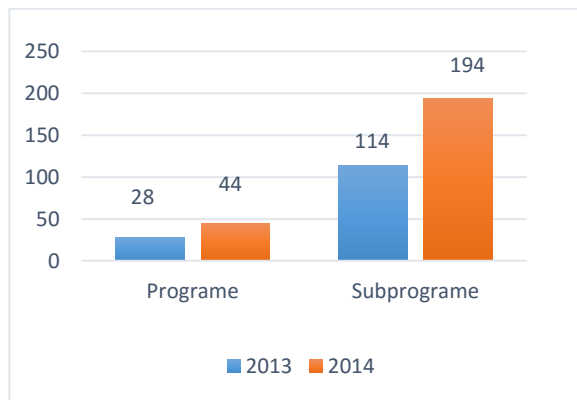


Fig. 2.14. Evoluția numărului de programe/subprograme bugetare în APC

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF.

Numărul de programe și subprograme bugetare, elaborate de către entitățile din APC a înregistrat o majorare semnificativă în 2014, comparativ cu 2013, datorită faptului că toate autoritățile administrației publice centrale au implementat bugetele pe programe de performanță. În anul 2014, a fost folosită o altă abordare de alocare a cheltuielilor – clasificăția funcțională.

După cum arată analiza literaturii de specialitate în domeniu, efectuată de autor, precum și experiența altor țări, fiecare autoritate administrativă din subordinea ministerului trebuie să fie responsabilă de un program sau de unele compartimente ale unor programe complexe, iar un minister – de câteva programe. În prezenta cercetare, autorul a analizat totalitatea subprogramelor bugetare, gestionate de autoritățile publice de nivel central, alocările și executarea alocărilor pe fiecare dintre aceste subprograme ale bugetului de stat pe anul 2014, rezultatele fiind prezentate în **Anexa 9**. Rezultatele cercetării privind alocările pe subprograme bugetare relevă un diapazon

vast al dimensiunii financiare (măsurată prin volumul cheltuielilor publice) a subprogramelor bugetare pe anul 2014: de la un cost de peste 0,5 mlrd. lei la un cost circa 1 mil. lei. Astfel, ministerele și alte autorități publice ale APC au formulat, pentru anul fiscal 2014, atât subprograme bugetare cu costuri exagerate (ex., *Administrarea veniturilor publice*, rîndul 11 din Anexa 9 – 560057,9 mii lei), cît și subprograme cu costuri foarte mici (ex., *Asigurarea rambursării creditelor preferențiale și a dobînzii aferente*, rîndul 93 din Anexa 9 – 400 mii lei). Analiza executării alocărilor pe programe bugetare indică, în totalitate, o deviere (*economisire* ca o componentă a performanței) de circa minus 421,9 mil. lei sau 1,5% a resurselor bugetare, comparativ cu planul precizat pe anul 2014 (menționăm că au fost analizate circa 97,3% din alocațiile bugetare pe programe). Pentru 17% din numărul subprogramelor, au fost executate resurse conform planului precizat, pentru alte 17% din subprograme executarea a depășit alocațiile planificate, iar pentru restul – executarea sub nivelul planificat.

Examinarea, de către autor, a practicilor din Republica Moldova relevă că persistă cazuri cînd alocarea resurselor bugetare pe instituție a fost reîntitulată cu alocarea resurselor pe program, în același timp, nu toate agențiile guvernamentale activează în bază de programe, aprobate de cadrul normativ. De menționat că un rezultat notabil al reformării alocării resurselor bugetare constă în elaborarea și implementarea formulelor bugetare de finanțare a sectoarelor educației și sănătății. Ca urmare, alocarea resurselor bugetare pentru educație se face în baza numărului de elevi/studenți, iar pentru sănătate – în baza numărului de pacienți.

Raportul executării bugetului pe anul 2014 [67], concomitent cu analiza performanței financiare (indicatorii de venituri, cheltuieli bugetare, rezultatul financiar și indicatorii datoriei publice), conține analiza performanței înregistrate pe subprograme gestionate de către autoritățile / instituțiile publice care au primit alocații bugetare. Performanța fiecărui subprogram este redată prin: a) valoarea efectivă a indicatorilor de performanță (executat) și compararea valorilor efective cu valorile-țintă (cu indicarea țăintelor și devierilor de la ele); b) volumul cheltuielilor aprobate și executate, și devierile (economisirile) pe anul de raportare a executării bugetului. Transparența alocării resurselor pe obiective de politică este umbrită de includerea în subprogram a sumei totale de resurse, care se alocă autorității publice pentru politici și management în domeniul de competență fără delimitarea acestora pe programele/subprogramele formulate în programul de dezvoltare strategică a autorității. De menționat că un aspect pozitiv constă în existența subprogramelor ce arată alocațiile către autoritățile administrative din subordinea autorităților publice pentru prestarea serviciilor publice aferente misiunilor acestor autorități. Persistă multe cazuri cînd subprogramele nu sunt definite în termeni de eficiență, servicii/produse și rezultate,

dar în baza altor criterii. Performanța atinsă pe unele subprograme gestionate de autoritățile publice, de asemenea, a fost inclusă în rapoartele executării bugetului pe anul 2013 și pe anul 2012.

Analiza performanței înregistrate pe subprogramele incluse în rapoartele executării bugetului de stat pe anii 2012, 2013 și 2014, efectuată de autor în prezenta lucrare, a relevat următoarele *constatări și probleme*:

- rapoartele descriu situația referitoare la performanța înregistrată pe subprogramul gestionat de autoritatea/instituția bugetară;

- rapoartele nu descriu performanța înregistrată pe domenii și ramuri, precum și în total pe utilizarea resurselor bugetului de stat, metodologia actuală nu permite evaluarea performanței, în ansamblu, pe programul format din subprograme și pe autoritatea publică;

- metodologia de evaluare a performanței nu asigură compararea performanței pe subprograme;

- performanța subprogramelor măsoară economisirea resurselor, a rezultatelor, produselor/serviciilor și eficienței; totuși, deseori, rezultatele nu reprezintă un rezultat sustenabil aferent obiectivelor, ci unele rezultate ale unor activități ale subprogramului.

- indicatorii de produs sunt în exces pentru majoritatea subprogramelor, iar indicatorii de eficiență nu caracterizează eficiența, în ansamblu, pe subprogram, fiind redată frecvent prin costuri de instruire a personalului.

În contextul reformei MFP, prin bugetul de stat pe anul 2014, pentru autoritățile publice centrale, s-a inițiat ***aplicarea integrală a metodei de bugetare pe programe***, substituind metoda de pilotare în acest domeniu din anii precedenți (pe anul 2013, doar 29 din 51 de autorități publice sau 58% au avut elaborate bugetele pe programe). Autorul *concluzionează* că bugetul de stat, pentru anul 2014, poate fi caracterizat ca orientat spre programe, această practică urmînd să fie transferată și către bugetele unităților administrativ teritoriale. La nivel de sector, fiecare autoritate administrativă din subordinea ministerului elaborează proiectul bugetului anual conform formularelor stabilite prin ordinele Ministerului Finanțelor, folosind plafoanele de alocări bugetare, stabilite de către ministerul de resort. Aceste formulare prevăd unii indicatori de rezultat, produs și eficiență, țintele pentru indicatori sunt examinate de angajații ministerului care primesc și acceptă formularele programului, țintele indicatorilor din formularele respective nu acoperă toate serviciile ce urmează a fi prestate de către agenție, nu arată performanța scontată pe toate tipurile de servicii, aceste ținte nu se negociază cu ministerul de resort. Rapoartele de performanță includ situația privind atingerea țintelor pentru indicatorii de performanță pe programe, însă doar unele ministere asigură transparența acestor rapoarte pe pagina web, ceea ce nu permite publicului accesul la informația despre cheltuirea banilor publici în raport cu scopurile, obiectivele și

indicatorii de performanță. În același timp, rapoartele de activitate ale ministerelor și ale autorităților administrative subordonate raportează anual despre progresul în monitorizarea realizării activităților și acțiunilor planificate în planurile de activitate. Astfel, performanța atinsă de autoritățile publice în prestarea serviciilor publice în raport cu performanțele planificate, precum și legătura dintre performanță și alocările bugetare, încă nu reprezintă un subiect al analizei și evaluării. Astfel, în interiorul sectoarelor, modelul de bugetare poate fi caracterizat ca fiind la o etapă de trecere de la abordarea orientată spre planificare către bugetarea pe programe.

Ca urmare a constatărilor, concluziilor și problemelor identificate în analiza procesului de trecere de la bugetul pe resurse la bugetul bazat pe performanță, autorul a identificat direcțiile de dezvoltare ulterioară a sistemului actual de evaluare a performanței utilizării resurselor bugetare și formulate unele recomandări, prezentate în continuare.

Probleme	Direcții și recomandări
Legătura dintre performanță și alocările bugetare încă nu reprezintă un subiect al analizei și evaluării, raportarea nu redă performanța globală a subprogramului.	Cadrul metodologic de evaluare a performanței urmează să fie dezvoltat prin elaborarea metodologiei de evaluare a performanței globale a subprogramului.
Rapoartele privind executarea bugetului descriu doar unele aspecte ale performanței subprogramului, dar nu descriu performanța în ansamblu pe subprogram, pe program, pe buget.	Urmează elaborarea cadrului metodologic pentru alte dimensiuni ale performanței, inclusiv a performanței subprogramului în ansamblu, programului, bugetului – BPN, BS și pentru performanța globală.
Țintele indicatorilor de performanță nu acoperă toate tipurile de servicii, nu se negociază între ministerul de resort și autoritatea subordonată.	Se recomandă ca pe fiecare subprogram să fie identificate serviciile-cheie cu pondere majoră în alocațiile bugetare, iar țintele indicatorilor de performanță să fie stabilite pe serviciile-cheie.
Nu există o legătură strânsă între indicatorii de rezultat și obiective: sunt reflectate doar unele rezultate pe activități.	Se recomandă ca indicatorii de rezultat să specifice rezultatele aferente obiectivelor și rezultatelor imediate.
Indicatorii de produs sunt în exces pentru majoritatea subprogramelor.	Se propune să fie incluși doar indicatorii de produs pentru acele servicii, pentru care se alocă o sumă importantă de resurse publice.
Țintele indicatorilor de eficiență nu caracterizează eficiența subprogramelor.	Se propune ca indicatorii de eficiență să se refere la costul serviciilor prestate și/sau la rezultate.
Transparența nu este asigurată, doar câteva ministere publică programele și rapoartele de performanță pe paginile web.	Cadrul normativ urmează să fie completat prin prevederi despre asigurarea transparenței utilizării resurselor bugetare.
Autoritățile publice de nivel central, în special ministerele, formulează subprograme bugetare de diverse costuri, atât gigantice, cât și foarte mici.	Se propune Ministerului Finanțelor să elaboreze standarde referitoare la dimensiunea financiară (costul) subprogramului bugetar și materiale metodologice (ghid) de elaborare a programelor/subprogramelor.

În vederea dezvoltării sistemului de evaluare a performanței utilizării resurselor bugetare, ne-am propus elaborarea, în capitolul 3 al tezei, a unor *aspecte metodologice de măsurare a performanțelor globale (sistemice) a managementului finanțelor publice* în Republica Moldova în baza experienței internaționale și europene în vederea îmbunătățirii performanței bugetare.

2.5. Concluzii la capitolul 2

1. Cercetările relevă că bugetarea bazată pe performanță implică o conexiune directă între politicile publice, planificarea strategică și bugetare în țările dezvoltate. Astfel, politicile publice se includ în documentele de politici publice (strategii, programe și planuri de acțiuni); programele de dezvoltare strategică, CBTM și programele bugetare sunt interconectate; persistă o aliniere univocă între structurile de program/subprograme și structura organizațională a autorităților publice centrale. În abordarea bugetării bazată pe performanță, se afirmă că structura programului trebuie raliată la structura organizațională, ceea ce înseamnă crearea unui program pentru fiecare direcție și, în cadrul programului, a câte unui subprogram pentru fiecare sub-direcție. Nici o direcție (sub-direcție) nu ar trebui să fie responsabilă pentru două sau mai multe programe (subprograme). Astfel, asigurând o foarte clară evidență a performanțelor și a alocării resurselor pe programe/subprograme și subdiviziuni structurale. Autorul menționează că revenirea la practica de elaborare a *planurilor de dezvoltare strategică ale autorităților publice centrale* va asigura conexiunea dintre planificarea strategică pe termen mediu, CBTM și planificarea bugetară anuală.

2. Cercetarea situației din Republica Moldova a permis autorului să elaboreze *Modelul autohton* de conexiune a structurii organizaționale a ministerului cu subprogramele bugetare în domeniul de competență, care denotă că un subprogram corespunde unei sau mai multor subdiviziuni structurale, iar un subprogram corespunde unei autorități subordonate ministerului. Cercetarea relevă lipsa unei conexiuni univoce dintre subdiviziunile structurale ale ministerului și programele/subprogramele bugetare de care este responsabil ministerul, ceea ce reflectă lipsa transparenței în planificarea și alocarea resurselor bugetare pe subprograme și subdiviziuni structurale.

3. Reformele bugetare anterioare erau orientate spre control, începând cu anii '50-60 ai secolului al XX-lea - spre planificarea bugetului, cu anii '90 – spre managementul performanței în sensul eficienței și eficacității. Odată cu implementarea bugetării bazate pe performanță, în documentele bugetare și rapoartele anuale, prioritară devine furnizarea informației non-financiare despre rezultate, concomitent cu informația și performanța financiară. Reformă BBP impune statele emergente să dezvolte sistemele de management financiar și control intern, auditul intern

în conformitate cu standardele internaționale și tehnologiile informaționale, astfel reforma procesului bugetar se extinde asupra reformei managementului finanțelor publice.

4. Bugetarea bazată pe performanță, fiind considerată cea mai bună opțiune dintre toate tipurile de bugetări, se focalizează pe atingerea rezultatelor prin implementarea managementului performanței bugetare. În acest domeniu, în diferite țări și în țara noastră, au fost aplicate un număr mare de inovații referitor la buget și instituțiile de MFP, inclusiv reorientarea clasificării bugetare de la resurse spre programe, utilizarea datelor non-financiare în procesul bugetar, raportarea informației non-financiare și a sumelor totale ale bugetelor, monitorizarea dură a formulei de performanță bugetară, utilizarea planurilor de dezvoltare strategică a autorităților publice pe termen mediu/lung și a cadrului bugetar pe termen mediu.

5. Accentuăm faptul că folosirea instrumentelor de asigurare a performanțelor aplicate în țările dezvoltate ar contribui la îmbunătățirea practicii bugetare a țărilor în curs de dezvoltare, inclusiv în Republica Moldova, datorită caracterului inovativ al multor instrumente. Din punctul de vedere al autorului, încheierea anuală a *acordurilor de cumpărare/prestare a serviciilor publice* între ministere și conducătorii agențiilor subordonate ministerelor poate fi aplicată în țara noastră în vederea responsabilizării conducătorilor spre prestarea serviciilor publice de calitate. Este binevenită implementarea instrumentelor: *declararea anuală a intențiilor despre performanțele așteptate (acordurile de performanță) și rapoartele de performanțe* ale entităților guvernamentale; *practica de asigurare a transparenței documentelor de planificare și raportare a performanței, și instituirea unei pagini web centralizate*, unde se vor plasa toate documentele de performanță, acestea vor îmbunătăți transparența performanțelor programelor bugetare. De asemenea, pot fi aplicate practicile de măsurare a performanței bugetare multidimensionale.

6. Autorul consideră oportună implementarea, în Republica Moldova, a practicilor țărilor europene (în special, a Suediei și a Regatului Unit al Marii Britanii) referitoare la atribuțiile funcției secretarului de stat din ministere, care coordonează atât elaborarea deciziilor de politici publice, cât și finanțele, inclusiv finanțarea agențiilor subordonate ministerului, precum și auditul intern, și elaborarea standardelor descentralizate pentru ministere și agenții.

7. În Republica Moldova, bugetarea bazată pe performanță a demarat în anul 2002 cu elaborarea CCTM și doar bugetul de stat pentru anul 2014 a fost fundamentat, în totalitate, pe programe, practica respectivă urmînd să fie aplicată și pentru bugetele unităților administrativ teritoriale. La nivel de sector, fiecare minister și autoritate administrativă din subordinea ministerului elaborează propuneri la bugetul anual (după principiul *de jos în sus*), conform formularelor aprobate prin ordinele Ministerului Finanțelor, folosind plafoanele de alocări bugetare, stabilite de CBTM.

8. Performanța programelor bugetare guvernamentale în R.M. a fost instituționalizată prin prevederi legislative și metodologice, care au început să fie aplicate în practica bugetării. În opinia autorului, *punctele forte* se referă la faptul că scopurile subprogramelor bugetare ministeriale (pentru o treime dintre acestea) sunt formulate în corespundere cu cadrul metodologic, obiectivele corespund scopurilor, fiind măsurate prin 2-3 indicatori de rezultat (pentru o jumătate din subprogramele bugetare). *Punctele slabe* se referă la faptul că, pentru o doime din subprogramele bugetare, nu se evaluează rezultatele sau obiectivele se dimensionează numai prin indicatori de produs; pentru multe subprograme nu se măsoară eficiența și costurile. *Oportunitățile* țin de posibilitatea de elaborare, de către Ministerul Finanțelor, a sistemului de evidență a performanței bugetare, precum și a consolidării capacităților. *Riscurile* țin de lipsa legăturii dintre obiective și indicatorii de eficiență și rezultatele subprogramelor bugetare.

9. În același timp, autorul concluzionează că performanța atinsă de autoritățile publice în prestarea serviciilor publice de calitate în raport cu performanțele planificate, precum și legătura dintre performanță și alocările bugetare încă nu reprezintă un subiect al evaluării. Cercetarea alocărilor și executării costurilor pe subprograme pe anul bugetar 2014, efectuată de autor, indică existența discrepanțelor în dimensiunea financiară a subprogramelor bugetare reprezentate prin costuri gigantice și costuri foarte mici.

3. ÎMBUNĂTĂȚIREA PERFORMANȚEI BUGETARE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA PRIN CONFORMAREA MANAGEMENTULUI FINANTELOR PUBLICE LA PRINCIPIILE EUROPENE

3.1. Elaborarea metodologiei de evaluare a performanței bugetare sistemice din perspectiva ajustării managementului finanțelor publice la principiile europene

Statele-membre ale Uniunii Europene se supun mai multor condiții și cerințe ce reies din Tratatul de la Roma (stabilite de *Single Act* și tratatele de la Maastricht și Amsterdam) și Legislația Comunitară (*Community Law*), directivele și reglementările fiind adoptate de Consiliul de Miniștri, și jurisdicția Curții Europene de Justiție, formal descrise ca „acquis-ul comunitar”. În domeniul politicii fiscale și a managementului bugetar, aceste condiții, în majoritate, relatează conformitatea cu țintele politicii fiscale (criteriul Maastricht), prevederile datelor statistice, procedurile anti-fraudă, și reglementările referitoare la controlul financiar și auditul exterior. Totodată, în multe domenii ale managementului bugetării și financiar nu se aplică reguli și reglementări ale Uniunii Europene, astfel, statelor membre le revine responsabilitatea să-și dezvolte sisteme proprii, folosind criteriul de stat-membru.

Țările care aspiră la obținerea statutului de candidat și potențial candidat al Uniunii Europene, inclusiv Republica Moldova, trebuie să-și dezvolte sistemele de management bugetar și financiar în corespundere cu *principiile europene*, chiar și în domeniile unde nu se aplică unele cerințe, în scopul:

- realizării priorităților politice și economice ale guvernului în cazul apariției constrângerilor bugetare;
- asigurării implementării deciziilor guvernului într-un mod eficace și eficient;
- stabilirii fundamentelor pentru operarea eficientă în cadrul Uniunii Europene și asigurării condițiilor de bună utilizare a fondurilor ce urmează a fi alocate de Comisia Europeană țărilor candidate înainte de accesare;
- creării încrederii și credibilității în relațiile cu alte state membre și cu instituțiile Uniunii Europene și Comisiei Europene, în special [93, p.81-114].

Un sistem de management al finanțelor publice puternic este esențial pentru toate elementele ciclului bugetar – începînd de la elaborare pînă la executare, inclusiv achizițiile publice, controlul și auditul. Principiile europene, în special, sunt focalizate pe guvernul central, la guvernul local se referă numai cerințele pentru prezentarea datelor, raportare și bugetare. Separat de previziunea veniturilor publice totale, bugetele locale se concentrează pe cheltuieli. Dat fiind faptul că colectarea și administrarea impozitelor și a altor resurse reprezintă un element important al

managementului finanțelor publice, pentru acest element, precum și pentru asemenea elemente, ca PEFA, au fost stabilite anumite standarde.

Principiile europene în domeniul managementului finanțelor publice iau în considerație următoarele standarde internaționale [93, p.75].

- Cadrul UE pentru guvernarea economică (inclusiv regulile pentru cadrul bugetar) [230];
- Criteriul orizontal pentru suportul bugetului sectorial prin instrumentul pentru Pre-accesarea Asistenței;
- Directivele UE privind achizițiile publice;
- Nivelul de deschidere și închidere la Capitolele 5, 17 și 32 despre accesul la negocieri (*European Union accession negotiations*);
- Programul PEFA;
- Principiile de Guvernare Bugetară ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare (OCDE), prezentate în **Anexa 10** [206, p.2-3];
- Codul bunelor practici pentru transparența fiscală al Fondului Monetar Internațional (FMI);
- Standardele Internaționale pentru Instituțiile de Audit Suprem ale Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit.

În domeniul managementului finanțelor publice, în anul 2014, OCDE a definit *opt cerințe și șaisprezece principii europene* (fiecare cerință fiind aprofundată prin 2-3 principii) în corespundere cu standardele internaționale și acquis-ul comunitar. Lista cerințelor și principiilor europene este prezentată în **Anexa 11**. Țările candidate urmează să-și îmbunătățească sistemul de management al finanțelor publice în vederea ajustării elementelor sistemului la cerințele și principiile europene. Viitoarele state membre vor începe cu deciziile de politici și vor continua cu încorporarea principiilor europene în domeniu, care vor ghida procesul de implementare.

În contextul descris, prezentul studiu doctoral propune dezvoltarea metodologiei de evaluare a performanțelor bugetare pe elementele principale ale sistemului de management al finanțelor publice în corespundere cu principiile europene în domeniu. În această abordare, în continuare, autorul caracterizează elementele mai importante ale sistemului finanțelor publice.

Elaborarea și planificarea bugetului. Conform cerinței europene, bugetul se formulează în conformitate cu prevederile legale transparente și cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu, asigurându-se traiectoria între balanța bugetului guvernamental și raportul dintre datorie și produsul intern brut. În acest domeniu, viitoarele țări candidate trebuie să dispună de abilități de promovare a informației în cadrul cheltuielilor pe termen mediu, să stabilească obiectivele fiscale pe termen mediu. Odată ce vor deveni state membre ale UE, fiind în Uniunea Europeană Monetară sau în afara acesteia, ele vor remite *Programe de Stabilitate* sau *de Convergență*. Aceste programe se întocmesc

conform unei anumite metodologii de principii și standarde, de exemplu în corespundere cu *Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale (ESA95)*. De menționat că *ESA95* stabilește o altă componență a sectorului guvernamental general (sectorul public) în statele membre ale UE, comparativ cu conținutul sectorului public în Republica Moldova. Țările candidate urmează să folosească cadrul de cheltuieli pe termen mediu în propunerile ce se transmit către Comisia Europeană pentru accesarea fondurilor din Programele SAPARD, ISPA și PHARE. Totodată, fiecărei etape a *procesului de elaborare a bugetului* trebuie să i se aloce suficient timp, constrângerile bugetare să fie încorporate în proces, formatul în care se prezintă bugetul în Parlament să permită examinarea adecvată a acestuia.

Executarea bugetului. Conform cerinței europene respective, practicile de responsabilitate și raportare asigură transparența și accesul publicului la finanțele publice. Ministerul Finanțelor trebuie să aibă abilitatea de a stabili plafoanele pentru programele de cheltuieli pe termen mediu și să pună în funcțiune aceste plafoane, să monitorizeze și controleze fluxurile de cheltuieli publice în decursul anului, bazându-se pe un sistem unificat de conturi financiare. Ministerele de linie urmează să raporteze regulat către Ministerul Finanțelor și să compare cheltuielile efective cu cele planificate. Parlamentul și Consiliul de Miniștri (Guvernul) să aibă responsabilitatea de examinare periodică a *rapoartelor privind performanță financiară* a planului bugetar și de revizuire a țințelor și politicilor ce urmează a fi modificate ca o consecință a schimbării situației economice și financiare. Managementul resurselor financiare trebuie efectuat strict printr-un singur cont trezorerial al Ministerului Finanțelor. Referitor la contabilitate și raportare, trebuie menționat faptul că acestea, de asemenea, urmează să fie compatibile cu principiile europene. Procesele contabile trebuie aduse în corespundere cu conceptele de debursare a fondurilor UE, procedurile de evaluare a eficacității și eficienței programelor de cheltuieli trebuie să fie implementate după modelul european, raportarea fiscală și executarea bugetului, în general, să fie efectuată în termen.

În acest context, este de menționat despre un șir de probleme care mai persistă în țările din Europa Centrală și de Est. Una din aceste probleme se referă la faptul că, în aceste țări, nu se aplică standardele internaționale de clasificare bugetară, precum GFS (Government Finance Statistics, FMI, 2000) și COFOG (Classification of Functions of the Government, UN, 1999). În același timp, standardele de contabilitate nu se conformează la *ESA95*. Chiar dacă se publică raportul privind executarea bugetului, aceasta se face într-o manieră netransparentă, cu întârziere, iar majoritatea ministerelor nu publică informație despre executarea propriului buget pe programe.

Managementul și controlul financiar. Conform cerinței stabilite de prevederile Capitolului 32 al accesului la negocieri al UE, controlul managementului financiar, ca parte a controlului financiar public intern, se aplică tuturor entităților din sectorul public, folosind proceduri clar stabilite de cadrul legal, care sunt necesare pentru asigurarea eficacității, eficienței și economisirii resurselor

bugetare [230]. Cadrul legal în acest domeniu se stabilește în corespundere cu modelul *Comitetului pentru Sponsorizarea Organizațiilor*. Ministerele sunt responsabile de instituirea unei subdiviziuni structurale cu atribuții în controlul și auditul intern al implementării managementului financiar în toate autoritățile administrative subordonate, precum și de raportarea periodică a rezultatelor controalelor. În cazul existenței inspecției financiare, aceasta se subordonează ministerului responsabil de bugetul de stat și are competențe privind potențialele riscuri, fraude, corupție și abuzuri, și nu dublează sarcinile auditului intern.

Auditul extern. Conform cerinței stabilite de prevederile Capitolului 32 al accesului la negocieri al UE, sistemul de responsabilitate financiară publică necesită un audit exterior independent, protejat prin prevederile constituționale și cadrul legal, și respectate în practică, efectuat de o Instituție de Audit Suprem. Standardele în acest domeniu se bazează pe Declarația Lima și Standardele Instituțiilor Supreme de Audit ale Organizației Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI). Standardele naționale referitoare la auditul exterior urmează a fi ajustate la standardele internaționale. Instituția de Audit Suprem aplică standardele de audit într-o manieră profesională independentă, bazându-se pe o amplă analiză, comunică pe larg și în timp despre activitățile și rezultatele controalelor de audit exterior.

Achizițiile publice sunt reglementate de Acordul de funcționare a UE și acquis-ului comunitar, și asistate de instituțiile competente. Mecanismul pentru protecția legalității și integrității procesului de achiziții publice garantează accesul la justiție a operatorilor economici care participă la tenderele publice. Cerințele de bază pentru achizițiile publice sunt stabilite prin Directiva 2007/66/EC și rezultă în asigurarea transparenței și eficienței procedurilor, capacității instituționale, precum și în calitatea deciziilor și în modul cum ele sunt implementate.

Analiza efectuată în capitolul 2 a relevat că Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, în anul 2014, a stabilit fundamentele metodologice de evaluare a performanțelor pe programe bugetare, iar stabilirea sistemului de indicatori de măsurare a performanței pe programe /subprograme ține de responsabilitatea fiecărui minister, la nivel de sistem nu există standarde unificate în acest scop. În același timp, lipsesc reglementările și ghidurile metodice privind evaluarea performanțelor bugetare la nivel de autoritate publică în ansamblu, inclusiv pe minister. Menționăm că nu există prevederi legale, reglementări și ghiduri metodologice, care ar facilita evaluarea performanței bugetare, în ansamblu, pe țară și pe minister în întregime, folosind un sistem de indicatori de performanță, conform principiilor europene în domeniul MFP.

În prezent, *Raportul de performanță bugetară* în Republica Moldova se concentrează pe programul bugetar, fiind elaborat la nivel ministerial, în același timp, nu se elaborează un raport de performanță, care ar relata situația privind performanța globală (sistemică) la nivelul autorității publice (în special, la nivel de minister, care are competențele de elaborare a politicilor publice) și

la nivelul național (guvern). Din considerentele că țara noastră a enunțat că urmează vectorul european și luând în considerare bunele practici ale țărilor europene de elaborare și raportare a performanței la nivel de autoritate publică în ansamblu și la nivel de guvern, în prezenta lucrare, se propune elaborarea unui *sistem de monitorizare și evaluare a performanțelor bugetare sistemice* la nivel național, care include un *sistem de indicatori financiari și non-financiari*, ce va putea fi aplicat în Republica Moldova și în alte țări în curs de dezvoltare.

Măsurarea performanței bugetare sistemice. În corespundere cu abordarea teoretico-metodologică a conceptului de performanța bugetară din cadrul modelului bugetării bazate pe performanță în sectorul public, cercetat în capitolele precedente, în procesul bugetar și, respectiv, în documentele bugetare, adițional la indicatorii financiari ai bugetului, se include informația de performanță. Această informație, numită non-financiară, măsoară indirect performanțele viitoare. Totodată, poate include și indicatori direcți ce măsoară explicit performanța serviciilor publice (în contractele de performanță), precum și indicatori de activitate ai entităților bugetare pentru unele sectoare specifice (educație, sănătate etc.) [178].

În contextul menționat, corespunzător dimensiunilor relevate în figura 1.8, performanța bugetară, după conținut, măsoară inputurile (resursele), activitățile entităților bugetare, eficiența alocațiilor bugetare, serviciile (produsele) publice și rezultatele programelor bugetare (analizând dacă programele formulate satisfac obiectivelor), eficacitatea privind atingerea ȳintelor/obiectivelor. Performanța sistemică caracterizează performanța ȳntregului sistem al finanțelor publice, după forma instituȳională, aceasta are mai multe dimensiuni: performanța la nivel de programe bugetare, de entităȳi bugetare și la nivel naȳional (Guvern), fie ȳn ȳntregime pe sectorul public sau pe componentele acestuia (inclusiv administraȳia publică centrală).

Performanța bugetară se măsoară (evaluează), folosind indicatori direcȳi și indirecti, cantitativi și calitativi. La etapa contemporană, ȳn țara noastră, au fost aprobate [61] bazele metodologice pentru evaluarea performanȳei programelor bugetare, care sunt ȳn proces de implementare. ȳn același timp, lipsește cadrul normativ și metodologic pentru evaluarea performanȳei autorităȳii /instituȳiei publice și performanȳei sistemice a Guvernului.

ȳn acest context, abordarea metodologică, propusă de autor ȳn prezenta lucrare, include folosirea *metodelor cantitative* ce măsoară *performanȳa bugetară sistemică* folosind un sistem de indicatori de performanȳă și a *metodelor calitative* ce măsoară maturitatea componentelor relevante ale MFP și progresul unei țări ȳn aplicarea principiilor europene, ȳn ansamblu, pe sectorul public, pe o scară de la 1 (cel mai mic rezultat) la 5 (cel mai ȳnalt rezultat). Metodologia propusă este ȳn corespundere cu abordarea OCDE/SIGMA pentru evaluarea performanȳei sistemice ȳn sectorul guvernamental al țărilor europene ȳn curs de dezvoltare, care utilizează un sistem de indicatori de performanȳă.

Definirea sistemului de indicatori de performanță. Sistemul de indicatori propus de autor în lucrare este destinat măsurării performanței bugetare sistemice pe următoarele trei aspecte:

- *Conexiunea dintre politicile publice și bugetul de stat* – prin stabilirea gradului de conexiune dintre cadrul bugetar pe termen mediu și bugetul de stat anual;
- *Conformitatea sistemului managementului finanțelor publice la principiile europene* – prin stabilirea nivelului de racordare al indicatorilor financiari și non-financiari naționali la indicatorii medii respectivi ai OCDE, Uniunii Europene (și/sau ai altor state membre ale UE) pe elemente constitutive ale sistemului managementului finanțelor publice;
- *Impactul cheltuielilor publice asupra principalilor indicatori macroeconomici* – prin identificarea modificărilor valorii indicatorilor principali macroeconomici (în special, PIB) sub incidența utilizării mijloacelor bugetare, în special a cheltuielilor publice.

Metodologia de evaluare a performanțelor bugetare sistemice, propusă de autor, descrie aspectele metodologice (și tehnice) de elaborare a sistemului indicatorilor de performanță bugetară, definește indicatorii de performanță și cerințele față de raportul de performanță. Metodologia a fost testată pentru anul bugetar 2014 la nivelul administrației publice centrale din Republica Moldova, rezultatele aplicațiilor fiind prezentate în subcapitolul 3.3.

Aspecte metodologice privind indicatorii de performanță. Măsurarea performanțelor bugetare sistemice implică folosirea indicatorilor de performanță pentru a evalua gradul de atingere a rezultatelor așteptate și a impactului folosirii mijloacelor bugetare. Pentru ca indicatorii să fie relevanți și suficient de calitativi pentru a facilita deciziile guvernamentale, selectarea și definirea acestora trebuie să corespundă anumitor elemente tehnice, descrise în continuare. *În primul rând*, indicatorii de performanță se stabilesc diferențiat pentru nivelul superior (național) și nivelul inferior (program/sub-program bugetar). Indicatorii de performanță de nivel superior se referă la influența externă a tuturor programelor bugetare și măsoară impactul, rezultatele și produsele/serviciile obținute în urma executării bugetului (de stat). Indicatorii de performanță de nivel inferior se referă la programele bugetare ale entităților publice și măsoară produsele/serviciile, activitățile și resursele la nivel de program bugetar și buget al agenției (entității). Ambele lanțuri de rezultate sunt importante în măsurarea performanței, iar produsele/serviciile fac legătura dintre nivelul superior și cel inferior [115]. *În al doilea rând*, țintele se stabilesc în baza scopurilor pentru rezultate și produse/servicii, diferențiat pe nivelul superior și nivelul inferior. Stabilirea țăintelor constituie transpunerea rezultatelor așteptate și a produselor/serviciilor în *valori orientate spre rezultat* care încep de la nivelul *valorii de bază (baseline)*. Ținta pentru indicatorii cantitativi poate fi stabilită pentru un rezultat și pentru un produs (sau serviciu), atingerea țintei va necesita anumite resurse și activități. Stabilirea țăintelor necesită cunoștințe, abilități și timp, dar este inerentă, deoarece responsabilizează guvernul, ministerele și agențiile. Fiecare țintă trebuie să fie însoțită de

un indicator de performanță cantitativ sau calitativ, iar indicatorii de performanță nu trebuie neapărat să fie dependenți de ținte.

Concluzionăm că evaluarea performanței bugetare sistemice, în ansamblu pe țară, se face prin efectuarea analizei datelor efective ale indicatorilor de performanță cu țintele planificate pentru perioada de raportare, precum și în dinamică pentru o perioadă de trei ani, și prin evaluarea impactului folosirii mijloacelor bugetare asupra situației social-economice din țară (exprimată prin indicatorii macroeconomici). Modelul calitativ se propune pentru evaluarea gradului de conformare la principiile europene în domeniul MFP (**Anexa 11**), apreciind rezultatele indicatorilor de performanță pe o scară de la 1 (cel mai mic rezultat) la 5 (cel mai înalt rezultat). În vederea colectării unor date relevante și calitative, toți indicatorii de performanță urmează să satisfacă criteriilor de calitate, astfel, indicatorii trebuie să fie SMART (cerințe formulate de Peter Drucker în 1954 [128]), adică specifici (precizi și clari), măsurabili (apropiați de subiect), aplicabili (la un cost rezonabil), relevanți (pentru a evalua performanța) și la timp (și ușor de verificat); sau indicatorii să satisfacă cerințelor CREAM, adică să fie clari, relevanți, economici, adecvați și monitorizabili.

Legătura dintre finanțare și rezultate. Indicatorii de performanță servesc pentru a stabili legătura dintre finanțare și rezultate. Două abordări se aplică pentru a stabili această legătură: a) costurile se standardizează pe o unitate de produs sau serviciu (de obicei, în educație și sănătate); b) conexiunea dintre rezultat și alocațiile bugetare anuale (sau multianuale) se stabilesc prin diverse metode. *Clasificarea financiară tradițională*, bazată pe resurse sau pe unități organizaționale (ministere, agenții), puțin poate spune despre faptul că resursele au condus la atingerea țăintelor sau că au produs beneficii înalte. *Clasificarea pe programe* ajută să stabilească o consecutivitate logică între rezultatele și produsele programelor și între rezultatele agențiilor, sectorului și politicii. Astfel, procesul bugetar devine o alegere de priorități.

Sistemul indicatorilor de performanță. Dat fiind faptul că, în ansamblu, la nivel de guvern, precum și la nivel de autoritate publică, rezultatele și produsele nu pot fi clar stabilite în unități standarde pe intrări (resurse) și activități, deoarece sistemul de contabilitate nu întotdeauna poate oferi informație despre costuri, iar rezultatele sunt influențate nu numai de factorii interni, ci și de factorii externi, în opinia autorului și, pornind de la practicile internaționale, urmează să se evalueze performanța sistemică, folosind un set de indicatori de performanță care caracterizează toate etapele ciclului bugetar. În acest context, necesită clarificare aspectele metodologice de definire a acestor indicatori și aspectele practice de calculare a acestora. Din cauza lipsei, în prezent, a unui mecanism care ar permite evaluarea performanței bugetare în ansamblu la nivelul superior, în prezenta teză de doctorat, autorul propune un sistem de indicatori de evaluare a performanței sistemice în procesul bugetar în conformitate cu principiile europene în domeniul managementului finanțelor publice, prezentat în boxa 3.1. [16].

Boxa 3.1. Sistemul de indicatori de evaluare a performanței bugetare sistemice la nivel central	
Descrierea indicatorului	Metoda de calculare
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), %	$IP1 = \frac{CP \text{ din BS}}{CP \text{ din CBTM}} * 100$
II. Conformitatea sistemului MFP cu cerințele și principiile europene	
IP 2. Diferența dintre bugetul de stat aprobat inițial și precizat după venituri (VBS) și cheltuieli (CBS), %	$IP2' = \frac{CPS \text{ inițiale}}{CPS \text{ precizate}} * 100;$ $IP2^2 = \frac{VPS \text{ inițiale}}{VPS \text{ precizate}} * 100$
IP 3. Diferența dintre veniturile bugetare (VB) planificate și veniturile colectate efectiv pentru ultimul an disponibil, %	$IP3 = \frac{VB \text{ efective}}{VB \text{ planificate}} * 100$
IP 4. Diferența dintre cheltuielile publice planificate și cheltuielile publice alocate pentru ultimul an disponibil, %	$IP4 = \frac{CB \text{ efective}}{CB \text{ planificate}} * 100$
IP 5. Diferența medie dintre fluxurile bănești (FB) planificate și alocate lunar, %	$IP5 = \frac{FB \text{ alocate}}{FB \text{ planificate}} * 100$
IP 6. Ponderea costurilor de deservire (CD) a datoriei publice (DP) ca pondere în PIB, %	$IP6 = \frac{CD \text{ DP}}{PIB} * 100$
IP 7. Diferența dintre datoria publică efectivă și ținta planificată, %	$IP7 = \frac{DP \text{ efectivă}}{DP \text{ planificată}} * 100$
IP 8. Eficiența alocării resurselor publice de către Guvern	IP8 = Scorul estimat de către <i>The World Economic Forum Global Competitiveness</i> (1=ineficient; 7=cel mai eficient)
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), %	$IP9 = \frac{NAP^2}{NAP} * 100$
IP 10. Ponderea autorităților publice care au elaborat planuri de audit intern (PAI) în corespundere cu cerințele legale, %	$IP10 = \frac{NAP \text{ PAI}}{NAP} * 100$
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</i> .
IP 12. Ponderea bugetului Curții de Conturi în bugetul de stat, %	$IP12 = \frac{CP \text{ alocate CC}}{CPS} * 100$
IP 13. Ponderea recomandărilor auditului exterior (NRAE1) implementate de către entitățile publice controlate în total număr de recomandări (NRAE2), %	$IP13 = \frac{NRAE1}{NRAE2} * 100$
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 %.
IP 16. Dependența dintre modificarea veniturilor publice și PIB	Compararea grafică în dinamică a variației anuale a veniturilor publice în % și PIB în %.
<i>Sursa: elaborată de autor în baza abordării din sursa [230] și cadrului normativ autohton.</i>	

Informația din Boxa 3.1 caracterizează *cadrul metodologic* al sistemului de indicatori de performanță destinat evaluării performanțelor bugetare sistemice, adică, în ansamblu, la nivel

național. Sistemul propus de autor conține *16 indicatori de performanță*, care prezintă rezultatele mai importante ale principalelor componente ale managementului finanțelor publice. Cadrul metodologic include descrierea indicatorilor de performanță bugetară, sursele de date și metoda de calculare pentru fiecare indicator. Sursa datelor o constituie Legea bugetului de stat, CBTM, rapoartele Ministerului Finanțelor, Curții de Conturi și ale unor organizații independente, inclusiv The World Economic Forum [228], Transparency International – Moldova [174], SIGMA al UE și OCDE și altele. 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 ȋntelilor de performanță bugetară și a gradului de conformare a MFP la principiile europene, precum și identificarea impactului asupra PIB și a altor indicatori macroeconomici. Concentrarea pe analiza performanței sistemice este utilă pentru analiza activității autorităților publice/instituțiilor și a sectorului public în întregime, indicând calitatea managementului finanțelor publice în întregime, în special, în comparație cu bunele practici europene.

Se cere de remarcat faptul că analiza performanței bugetare sistemice prezintă unele limitări de aplicare, în special în luarea deciziilor manageriale la nivel de entitate bugetară. Din respectivele considerente, evaluarea performanței sistemice la nivelul autorității/instituției (numită și performanță organizațională) se soldează cu un raport de performanță al instituției și se aplică în managementul operațional al autorității publice/instituției. Cadrul normativ privind performanța la nivelul autorității publice, în prezent, lipsește. Astfel, conform bunelor practici ale ȋrărilor europene, Guvernul Republicii Moldova urmează să elaboreze și să aprobe reglementările referitoare la performanța organizațională în sectorul public.

3.2. Perfecȋionarea conexiunii dintre documentele de politici publice, cadrul bugetar pe termen mediu și bugetul anual

Politica națională de dezvoltare economică este stabilită prin Strategia Națională de Dezvoltare (SND), succesorul Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei și a Planului de Acȋiuni UE - Moldova. Stabilirea unor principii și reguli, care să conducă la consolidarea disciplinei bugetar-fiscale, precum și dezvoltarea unor proceduri transparente privind formarea și administrarea bugetului public național (BPN) și a componentelor acestuia, sunt condiȋii indispensabile pentru realizarea obiectivului de stabilitate macroeconomică și durabilitate financiară, pe termen mediu și lung, asumat în cadrul mai multor documente de politici și documente de planificare strategică ale Guvernului, în special: Programul de activitate al Guvernului „Integrarea europeană: Libertate, Democraȋie, Bunăstare” pe anii 2011-2014; Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova pe anii 2012-2020 „Moldova-2020”; alte strategii,

programe și planuri de acțiuni; Acordul de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte; alte acorduri încheiate între Republica Moldova și organisme financiare internaționale. Totodată, avînd în vedere obiectivul Republicii Moldova de integrare europeană, fortificarea disciplinei bugetar-fiscale și sporirea transparenței în acest domeniu prin implementarea bunelor practici internaționale reprezintă obiective primordiale, care urmează să fie realizate în contextul angajamentelor asumate.

Realizarea obiectivelor strategice ale țării din cadrul SND depinde de finanțarea acestora, de reflectarea lor în *Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu* și în bugetele anuale. CCTM a fost introdus în Republica Moldova în 2002, actualmente cuprinde toate componentele bugetului public național; conține elemente de analiză și planificare strategică sectorială; începînd cu anul 2004, a fost extins la nivel local. CCTM a devenit parte integrantă a ciclului bugetar anual și oferă o perspectivă de trei ani în planificarea bugetului. Acesta reprezintă o metodă strategică de planificare a cheltuielilor publice care cuprinde toate componentele Bugetului Public Național (bugetul de stat, bugetele unităților administrativ-teritoriale, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondul obligatoriu de asistență medicală); este un instrument care asigură legătura dintre politicile guvernamentale și alocările de resurse publice; CCTM servește drept bază pentru pregătirea ulterioară a estimărilor bugetare detaliate.

Caracteristicile de bază ale CCTM rezultă din obiectivele MFP: *disciplina financiară globală*, se asigură prin controlul asupra agregatelor bugetare (venituri, cheltuieli, deficitul și finanțarea acestuia); *eficiența alocării de resurse bugetare* între sectoare și în cadrul acestora trebuie să fie orientată spre priorități și eficiență înaltă; *eficiența tehnică* a autorităților publice, care vor utiliza resursele eficient pentru prestarea serviciilor la costuri cît mai mici.

Odată cu introducerea metodei CCTM au intervenit anumite *schimbări* în procesul de elaborare și examinare a bugetului. În cazul ministerelor de ramură, s-a schimbat accentul de la solicitarea alocațiilor suplimentare spre justificarea utilizării eficiente a resurselor disponibile. În cazul Ministerului Finanțelor, s-a schimbat abordarea de la identificarea posibilităților de a reduce alocările pentru diferite articole bugetare separate spre asigurarea faptului că propunerile bugetare urmăresc realizarea politicilor și programelor prioritare ale ministerului.

Ca urmare a implementării CCTM, procesul de planificare bugetară a devenit mai transparent, iar procesul de examinare a bugetului la Guvern și la Parlament mai informativ. CCTM asigură legătura dintre *programele de cheltuieli și politicile guvernamentale*. Este de menționat faptul că, în Republica Moldova, CCTM a evoluat în baza a *patru elemente principale*: 1. Cadrul macrofiscal, care examinează modul în care evoluția macroeconomică ar putea afecta veniturile și cheltuielile publice și oferă o prognoză pe termen mediu a veniturilor, cheltuielilor, deficitului bugetar

și a surselor de finanțare a acestuia. 2. Analiza aspectelor, care țin de planificarea și managementul bugetar. În anii precedenți, aceste aspecte s-au referit la analiza fondului de salarizare al sectorului public, managementul investițiilor publice și finanțarea bugetelor UAT. 3. Analiza priorităților de cheltuieli, care examinează modul în care politicile și strategiile guvernamentale ar trebui să influențeze alocarea resurselor între și în cadrul sectoarelor. 4. Planurile de cheltuieli, care reprezintă o divizare a cadrului de resurse în conformitate cu prioritățile politicii de cheltuieli și furnizează plafoane de resurse pe ramuri în cadrul cărora autoritățile publice planifică activitățile și elaborează ulterior bugetele detaliate.

Prin aprobarea CCTM, Guvernul stabilește: cadrul general de resurse pe termen mediu în baza căruia se elaborează ulterior bugetul anual; politicile și strategiile care susțin prognozele de venituri și cheltuieli; plafoanele de resurse bugetare pe sectoare și autorități publice centrale, în cadrul cărora acestea își formulează propunerile bugetului anual; alocațiile indicative de resurse pentru următorii doi ani, care permit ca ministerele să-și elaboreze bugetele într-o perspectivă reală pe termen mediu.

CCTM 2002-2004 a fost primul document strategic de acest gen, prezentând o analiză a situației existente, măsurile prioritare pentru reformă și implicațiile pentru alocarea resurselor pe principalele sectoare de cheltuieli. Prioritățile relative au fost reflectate prin modificarea alocațiilor de cheltuieli pentru programele respective: în termeni de cotă a programelor din total sau cotă din PIB. Ca urmare a implementării CCTM, ministerele de ramură au înregistrat îmbunătățiri în prezentarea cererilor de finanțare. Cu toate acestea, existau probleme în consolidarea eficienței procesului CCTM, în respectarea disciplinei financiare, care, adeseori, conduceau la schimbarea alocărilor deja după aprobarea CCTM. În vederea utilizării eficiente a cheltuielilor publice prin monitorizarea *indicatorilor de performanță*, în *Raportul anual despre executarea bugetului în anul 2004* a fost inclusă analiza executării programelor folosind indicatorii de performanță. Tot în acest context, a fost instituit un *raport financiar trimestrial vizînd executarea bugetelor pe programe*.

Cadrele de cheltuieli pe termen mediu se actualizau anual, cuprinzînd, din an în an, tot mai multe sectoare de cheltuieli, implicînd mai larg autoritățile publice în elaborarea bugetelor pe programe, precum și nivelurile de administrare. Plafoanele de cheltuieli de la bugetul de stat pe ramuri și autorități publice centrale, stabilite în CCTM, au servit drept bază în procesul formulării programelor, propunerilor de buget și altor estimări orientative ale angajamentelor de cheltuieli. Deja în *CCTM 2008-2010*, erau descrise obiectivele și scopurile pentru fiecare program împreună cu suma totală a alocărilor pentru 74% din cheltuielile în cadrul a *șapte sectoare*. Costurile erau calculate pentru fiecare program în baza prognozelor detaliate „*de jos în sus*”. Erau incluse toate sursele de finanțare: bugetul de stat, bugetele UAT, mijloacele și fondurile speciale, creditele și granturile acordate de donatorii externi, precum și investițiile capitale. În scopul transparenței bugetar-fiscale și al reducerii treptate a operațiunilor în afara bugetului, în structura BS, s-au inclus

veniturile și cheltuielile fondurilor și mijloacelor speciale, precum și sursele externe pentru finanțarea proiectelor investiționale.

Existența unor curențe în elaborarea CCTM și a conexiunii acestuia cu bugetul anual, inclusiv diferențele dintre alocările preconizate în CCTM și în documentația bugetelor anuale (de exemplu, între CCTM 2008-2010 și Legea bugetului de stat pe anul 2008), erau cauzate, în special, de calitatea prognozelor macroeconomice. O altă cauză se referea la influența factorului politic, care genera întârzieri de la graficul de aprobare a CCTM și/sau a legii bugetare anuale – așa cum documentul CCTM a fost pregătit în aprilie, în loc de ianuarie, când se stabilesc plafoanele pentru resursele acordate ministerelor, acesta a fost diferit de cifrele ulterioare din buget, care încorporează actualizarea ulterioară a cadrului macro-fiscal și rezultatul negocierii bugetului.

Odată cu reformarea procesului în cauză, a fost creat sistemul instituțional necesar. În suportul legăturii politicilor cu planificarea și pregătirea bugetului, în cadrul ministerelor de ramură, au fost create *unitățile de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor*, competența pentru Strategia Națională de Dezvoltare a fost transferată de la Ministerul Economiei către Aparatul Guvernului (Cancelariei de Stat), instituit *Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică*, cu responsabilitatea de supraveghere a proceselor SND și CCTM. Mai târziu, s-a decis asupra publicării documentului CCTM (*pentru CCTM 2009 – 2011*), în calitate de document de susținere a bugetului. Aceasta a evidențiat mai bine faptul că bugetul și CCTM reprezintă un singur proces, deși sunt două documente distincte. Drept dovadă, prezintă interes analiza devierilor dintre plafonul pentru 2009 incluse în CCTM pentru 2009-2011 și alocările bugetului de stat pentru anul 2009 (**Figura A 12.1 din Anexa 12**). Este de remarcat faptul că, în 2009, MF, în colaborare cu ministerele de ramură și alte entități bugetare, au asigurat integritatea procesului bugetar pentru anul bugetar 2010.

La etapa de elaborare a CCTM, pregătirea strategiilor sectoriale de către entitățile guvernului central este coordonată cu Direcția politici, planificare strategică și asistență externă a Cancelariei de Stat. Astfel, este posibilă stabilirea unei legături mai strânse dintre strategiile sectoriale, CCTM și măsurile preconizate în Planul de acțiune pentru punerea în aplicare a *Strategiei Naționale de Dezvoltare*. Până în 2010, în urma aprobării Guvernului, CCTM era prezentat Parlamentului pentru informare, dar, ulterior, acesta a fost integrat în documentația care însoțește prezentarea către Parlament a proiectului de buget anual. Începând cu anul 2010, instrucțiunile CCTM includ un element de stabilire a liniei de bază, separat de noile politici, în scopul de a distinge impactul bugetar al noilor măsuri.

În *CCTM 2011-2013*, numărul de componente cu previziuni ale cheltuielilor bazate pe estimări de cost a fost majorat la 14 (educația, ocrotirea sănătății, protecția socială, cultura, sportul și acțiunile pentru tineret, dezvoltarea turismului, justiția, sistemul penitenciar, apărarea națională, agricultura, transportul, protecția mediului, știința și inovarea), astfel, dublându-se cuprinderea din

anul 2008 (bazată pe 7 sectoare). Prin urmare, aproximativ 84% din cheltuielile publice erau estimate pe baza strategiilor sectoriale privind costurile în politica fiscală pentru 2011, comparativ cu 74% (raportate de evaluarea PEFA-2008).

Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM), care, cu timpul, a substituit CCTM, este un instrument de gestionare a finanțelor publice; o modalitate de corelare a alocării resurselor cu politicile și strategiile guvernamentale într-o perspectivă pe termen mediu; un document de analiză și prognoză financiară pe termen mediu. În procesul bugetar, CBTM este elaborat anual în perioada ianuarie–aprilie, avansînd cu un an pentru a menține orizontul de timp de trei ani. Elementele principale ale CBTM sunt: cadrul macro-financiar, cu o prognoză a resurselor disponibile pentru finanțarea cheltuielilor publice; structura veniturilor și cheltuielilor publice; analiza sectorială și planurile strategice de cheltuieli pe sectoare; plafoanele de cheltuieli pe sectoare și autorități publice centrale.

Referitor la *CBTM 2014-2016*, menționăm că, dată fiind desfășurarea continuă a reformelor privind *descentralizarea financiară*, în conformitate cu modificările și completările la *Legea privind finanțele publice locale* [42], începînd cu 1 ianuarie 2014, în patru UAT (mun. Chișinău, raioanele Basarabeasca, Rîșcani, Ocnița), s-a implementat noul sistem de stabilire a relațiilor între BS și bugetele UAT, prin care, ca urmare a preluării de la bugetele UAT la finanțare de la BS a învățămîntului secundar general, plăților sociale și altor competențe delegate de autoritățile publice centrale, o parte din veniturile care anterior constituiau sursă de formare a bugetelor UAT, de asemenea, au fost preluate la BS. Menționăm că CCTM tinde să sporească *eficiența cheltuielilor publice*. Concluzionăm că *elementele-cheie* ale acestor reforme au fost: modernizarea sistemelor de trezorerie pentru a susține executarea bugetului, ceea ce implică elaborarea SIMF; introducerea unui sistem modern de audit intern; fortificarea sistemului de audit extern. Introducerea CCTM/CBTM în procesul de planificare a bugetului reprezintă una din „bunele practici” ale sistemului de MFP.

Analiza rapoartelor de evaluare a procesului cadrului bugetar pe termen mediu confirmă existența unor probleme și impedimente în procesul de elaborare, examinare și aprobare a CBTM. Rapoartele includ anumite recomandări pentru consolidarea acestui proces. Raportul de evaluare a procesului *CBTM 2014-2016* (cel mai recent disponibil la momentul analizei) a identificat următoarele probleme și impedimente, acestea fiind specifice și cadrelor bugetare pe termen mediu anterioare: a) nerespectarea calendarului de elaborare din cauza impedimentelor politice și tehnice și, ca urmare, nerespectarea calendarului prezentării spre examinare în Guvern a proiectului legii anuale a bugetului; b) proces dificil și inefficient de luare a deciziilor cauzat de faptul că aceleași persoane sunt membri ai Grupului Coordonator și ale Comisiei Naționale pentru Consultări și Negocieri Colective și Guvern; c) societatea civilă este pasivă în cazul cînd activitățile acestea nu sunt finanțate; d) probleme în analiza și planificarea cheltuielilor intersectoriale și cheltuielilor de

investiții; e) CBTM nu include noi politici prioritare. Recomandările propuse în raport țin de soluționarea acestor probleme, totodată, este nevoie de a fortifica procesul de analiză a implementării strategiilor sectoriale de cheltuieli prin prisma realizării indicatorilor de performanță asumați [69]. În același timp, în viziunea autorului, mai este nevoie de crearea unor capacități independente de evaluare a acestor strategii sectoriale de cheltuieli, oferind finanțare specială, conform bunelor practici din SUA în domeniu.

Introducerea CBTM în Republica Moldova a contribuit la stabilirea conexiunii directe între politicile guvernamentale și alocarea resurselor bugetare. CBTM îmbină abordarea de *sus în jos* în stabilirea țințelor financiare cu calcularea de *jos în sus* a cheltuielilor pentru programele guvernamentale. Descrierea acestui proces este prezentată în figura 3.1.

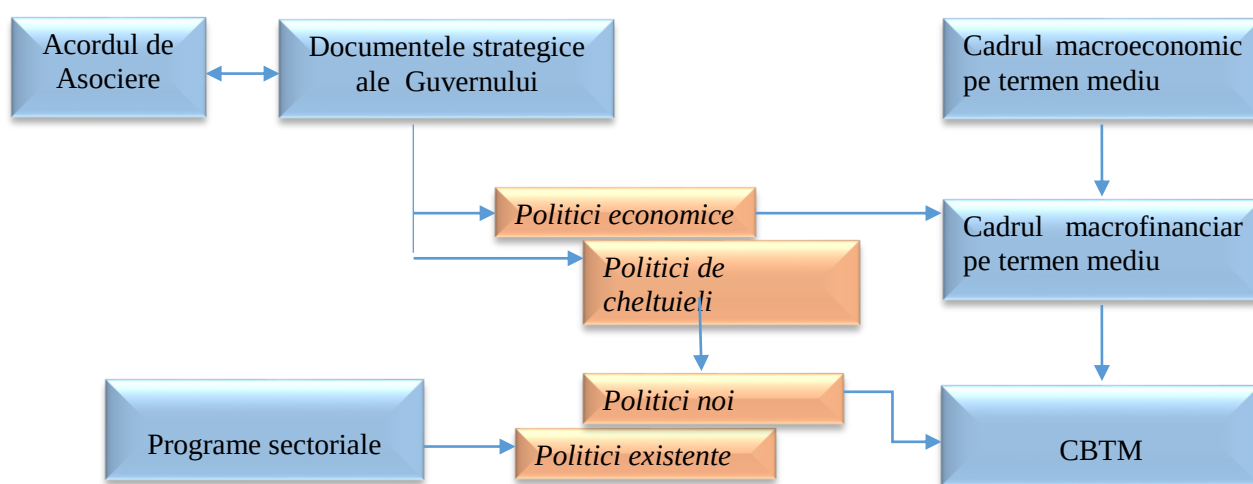


Fig. 3.1. Procesul conexiunii dintre politicile guvernamentale și CBTM

Sursa: elaborată de autor în baza sursei [166, p. 14].

Cadrul macroeconomic pe termen mediu înglobează prognoza indicatorilor macroeconomici pentru o perioadă de trei ani, elaborată de către Ministerul Economiei. În conformitate cu previziunea macroeconomică și obiectivele politicilor, Ministerul Finanțelor elaborează previziunile macrofinanciare, inclusiv stabilește plafoanele (țințele) pentru deficitul bugetar, veniturile și cheltuielile bugetare agregate și limitele de cheltuieli (pentru fiecare minister). Ministerele sunt obligate să-și pregătească propunerile de buget, folosind limitele de cheltuieli stabilite în CBTM și să le prezinte Ministerului Finanțelor.

În corespundere cu abordarea metodologică prezentată în subcapitolul 3.1, calitatea conexiunii dintre politicile publice și bugetul anual este caracterizată de mai mulți indicatori, inclusiv de gradul de corespundere dintre plafoanele cheltuielilor publice din cadrul bugetar pe termen mediu și volumul cheltuielilor publice adoptate în bugetul anual. Această discrepanță se dimensionează prin devierile (în valoare absolută), precum și prin raportul (în valoare relativă),

dintre indicatori finanțelor publice planificați în CBTM și indicatorii finanțelor publice planificați în legea bugetară anuală, care indică conexiunea dintre CBTM și bugetul anual.

Cercetarea conexiunii dintre politicile publice și bugetul anual a fost efectuată în *Raportul asupra Performanței Managementului Financiar Public* - PEFA-2011 și PEFA-2015, elaborat cu suportul donatorilor. Astfel, în perioada 2008-2010, analizate în PEFA-2011, devierile dintre alocările din legile bugetului de stat pe 2008, 2009 și 2010, plafoanele inițiale de cheltuieli definite în CBTM asociate lor au fost mai mici decât în perioada anterioară, fapt care marchează o *îmbunătățire clară a procesului* (**Anexa 12**, Figura A 12.1). O îmbunătățire a legăturii dintre politica de cheltuieli și bugetare indică și PEFA-2015 (indicatorul PI-12), totuși, indicatorul referitor la ordinea și participarea în procesul bugetar (indicatorul PI-11) a înregistrat o deteriorare a scorului, comparativ cu perioada anterioară (**Anexa 3**).

Drept dovadă a celor enunțate servesc și datele care reflectă discrepanța dintre alocările din legile bugetului de stat pe 2006, 2007, 2008 și 2009 și plafoanele inițiale de cheltuieli definite în CCTM pentru anii 2006-2009 aferente lor. Astfel, conform cadrului de cheltuieli pe termen mediu pentru anii 2006-2009, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr.813 din 11 iulie 2006, nivelul cheltuielilor din bugetul de stat urma să se înscrie în **limitele** stabilite, după cum urmează: 7778, 8998, 9735 și 10686 mil. lei respectiv (**Anexa 12**, Tabelul A 12.1). Alocările bugetare reale, în perioada analizată, s-au înscris, respectiv, în următorul diapazon: 11019,3; 14257,1; 16466; 17203,0 mil. lei (**Anexa 13**).

Aspectul practic al conexiunii dintre politicile publice și bugetul anual, în prezenta cercetare, a fost analizat de către autor pe dimensiunea veniturilor, cheltuielilor și rezultatului financiar prin două abordări: *algoritmul 1* – raportul dintre indicatorii finanțelor publice ai BPN/BS și indicatorii respectivi din CBTM, calculele prezentate în **Anexa 14**, Tabelul A 14.1; *algoritmul 2* – abordarea aplicată de OCDE, care se deosebește de prima abordare prin modul de comparare a datelor, calculele prezentate în **Anexa 14**, Tabelul A 14.2. Dat fiind faptul că suma cheltuielilor publice este în directă dependență de nivelul veniturilor bugetare, gradul de corespundere a veniturilor planificate în CBTM cu veniturile aprobate prin legea bugetară anuală determină calitatea acestei conexiuni. Evoluția gradului de conexiune dintre CBTM cu bugetul public național anual, folosind algoritmul 1, este prezentată în figurile 3.2-3.4.

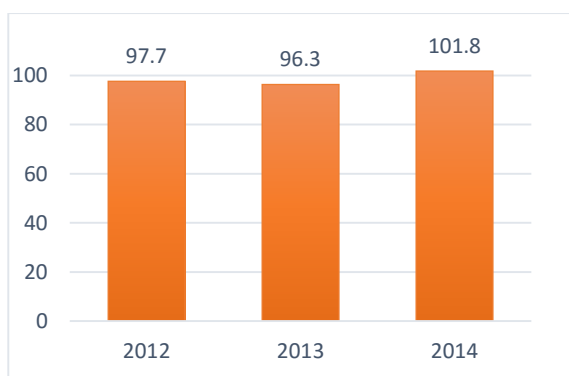


Fig. 3.2. Gradul de corespundere a veniturilor CBTM cu BPN, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF.

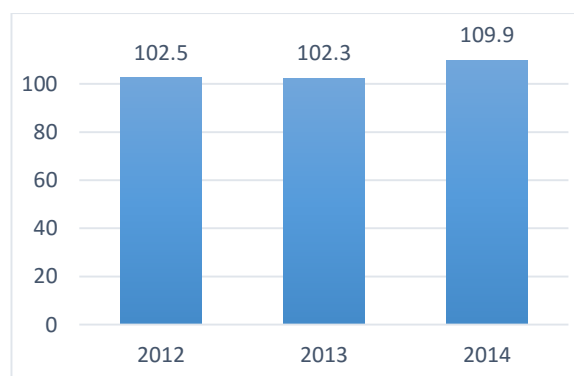


Fig. 3.3. Gradul de corespundere a cheltuielilor CBTM cu BPN, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF.

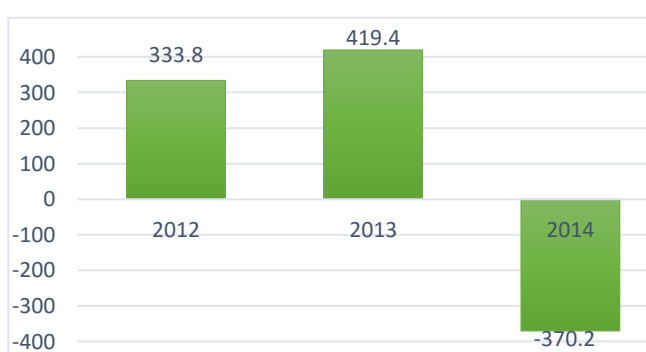


Fig. 3.4. Gradul de corespundere a deficitului BPN în CBTM cu legislația anuală, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF.

Datele din figurile 3.2-3.4 indică o deviere mai mare dintre CBTM și BPN pentru cheltuieli, comparativ cu veniturile. Cea mai mare deviere a înregistrat o balanță dintre venituri și cheltuieli, care denotă o discrepanță anuală de 3-4 ori mai mare a deficitului BPN aprobat anual, comparativ cu deficitul estimat în CBTM.

În vederea determinării cauzelor acestei situații, urmează analiza gradului de corespundere a veniturilor, cheltuielilor și balanței bugetare, estimate în cadrul bugetar pe termen mediu, cu datele respective, aprobate în legile bugetului de stat anuale. Evoluția gradului de conexiune dintre CBTM cu bugetul de stat anual pe anii 2012-2014, folosind algoritmul 1, este prezentată în figurile 3.5-3.7.

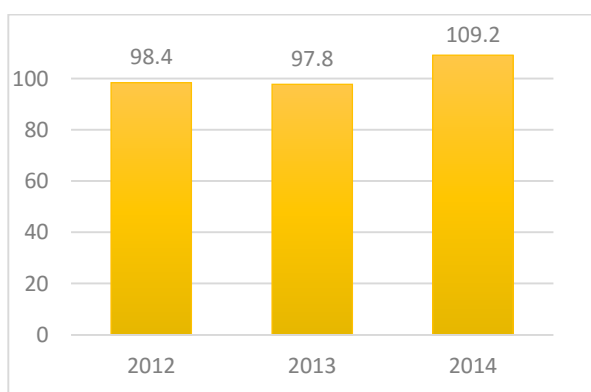


Fig. 3.5. Gradul de corespundere a veniturilor CBTM cu bugetul de stat, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF.

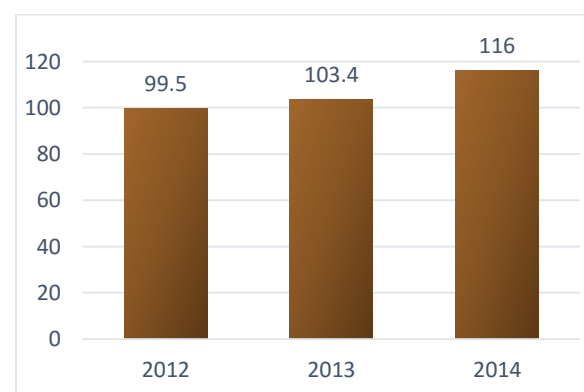


Fig. 3.6. Gradul de corespundere a cheltuielilor CBTM cu bugetul de stat, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF.

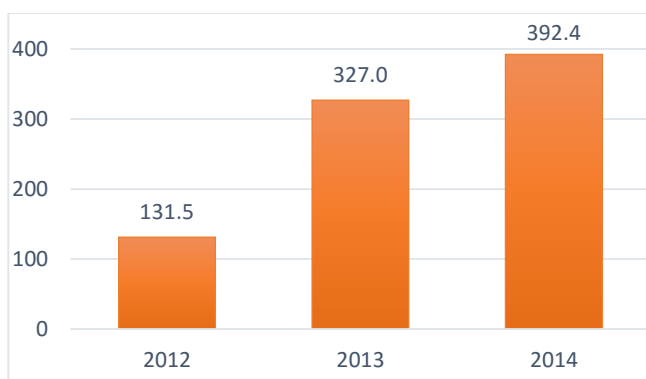


Fig. 3.7. Gradul de corespundere a deficitului BS în CBTM și legea bugetului, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF.

Datele din figurile 3.6-3.8 indică o deviere mai mare dintre CBTM și bugetul de stat pentru cheltuieli, comparativ cu veniturile. Balanța venituri-cheltuieli a înregistrat cea mai mare deviere, ce denotă o discrepantă anuală de 1,3-3,9 ori mai mare a deficitului bugetului de stat aprobat anual, comparativ cu deficitul estimat în CBTM.

Conexiunea dintre politici și legea bugetară anuală a fost analizată și din perspectiva abordării aplicate de către OCDE, folosind indicatorul privind raportul dintre nivelul cheltuielilor publice aprobate în bugetul anual și plafonul cheltuielilor publice din CBTM (algoritmul 2, prezentat în **Anexa 14**, Tabelul A 14.2).

Analiza comparativă a rezultatelor privind conexiunea dintre politici și legea bugetară anuală, efectuată de autor în baza celor două metode de evaluare denotă faptul că discrepanța dintre cheltuielile publice planificate în CBTM și în legea bugetară anuală este mai substanțială în cazul evaluării în baza algoritmului 2 (metodologia OCDE), comparativ cu algoritmul 1, din cauza că reflectă situația privind încorporarea inițială a politicilor în CBTM, în timp ce algoritmul 1 ia în considerare rectificările cheltuielilor publice în funcție de modificarea situației macroeconomice în decursul anului bugetar. Analiza indică discrepantă între politici și alocarea cheltuielilor publice exclusiv în conformitate cu scopul documentelor strategice.

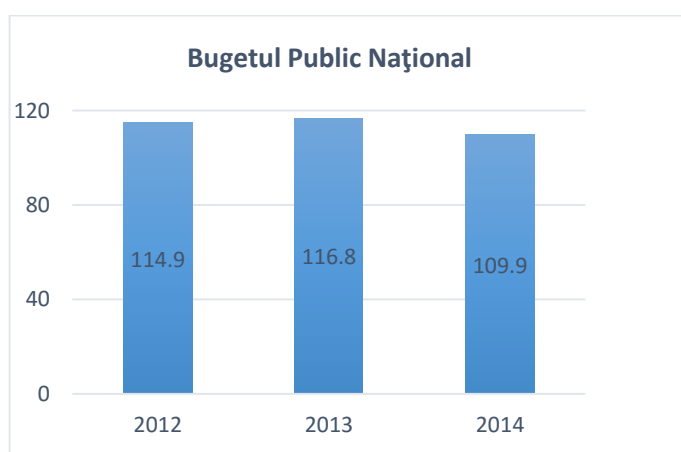


Fig. 3.8. Raportul dintre cheltuielile publice din CBTM și bugetul anual, %

Sursa: elaborată de autor în baza Anexei 14.

Analiza conexiunii dintre politici și bugetul anual relevă o discrepantă de 10-17% a cheltuielilor publice incluse în CBTM față de cele planificate în 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 cadrul bugetar pe termen mediu. Gradul de corespundere a indicatorilor de venituri și cheltuieli bugetare, aprobați prin legile bugetare anuale pe anii 2012, 2013 și 2014, cu cadrul bugetar pe termen mediu pe anii 2012-2014, a înregistrat un nivel rezonabil. Discrepanța dintre CBTM și legea bugetară anuală este mai mare pentru cheltuieli, comparativ cu veniturile pentru bugetul de stat, în consecință, și pentru bugetul public național. Mai mare este discrepanța pentru balanța venituri-cheltuieli, CBTM estimează valori mai mici pentru deficitul bugetar, comparativ cu bugetul aprobat prin legea anuală.

3.3. Dimensionarea și analiza performanței bugetare prin aplicarea metodologiei de evaluare a performanței sistemice

În prezentul subcapitol, este inclusă cercetarea și analiza complexă a indicatorilor de performanță în procesul bugetar la nivelul APC, în ansamblu, folosind metodologia propusă de autor în subcapitolul 3.1, inclusiv au fost măsurati și analizați indicatorii financiari ce arată *performanța financiară* (Tabelul 3.1); indicatorii cantitativi ce măsoară *performanța bugetară sistemică* (Tabelul 3.2); indicatorii calitativi ce specifică *gradul de conformitate* a MFP autohton la principiile europene în domeniu (Figura 3.19) și indicatorii financiari care relevă *impactul performanței financiare* publice asupra creșterii economice (Figurile 3.20-3.22), precum și *analiza comparativă* a unor indicatori ai finanțelor publice din Republica Moldova și indicatorii respectivi din țările OCDE.

Performanța financiară, conform prevederilor cadrului normativ autohton în domeniul bugetar, precum și în corespundere cu fundamentele metodologice, expuse în subcapitolul 1.2, se măsoară folosind indicatorii financiari bugetari: volumul absolut al veniturilor, cheltuielilor și rezultatului (deficitul sau excedentul) ale bugetului - volumul aprobat inițial (plan inițial), precizat (plan precizat) și executat; indicatorii relativi calculați ca raportul volumului executat față de planul precizat, raportul volumului executat în perioada de raportare față de volumul executat în anul anterior. Evoluția indicatorilor financiari ai BPN și a BS pe anii 2012, 2013 și 2014 este inclusă în tabelul 3.1 (în valoare relativă) și **Anexa 15** (în valoare absolută).

Tabelul 3.1. 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 Public Național						
Venituri	98,0	111,2	99,6	110,0	98,8	115,0
Cheltuieli	96,6	110,2	96,4	109,3	94,1	114,9
Rezultat (+,-)	75,9	94,0	57,5	95,0	46,2	111,1
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 (p.21), 2013 (p.25), 2014 (p.29).

Evoluția indicatorilor financiari în valoare relativă, în anii 2012-2014, indică o traiectorie cu fluctuații pentru raportul volumului executat către planul rectificat (revizuit) de venituri și cheltuieli bugetare, și rezultatul financiar ale BPN (Figura 3.9), precum și ale BS [16].

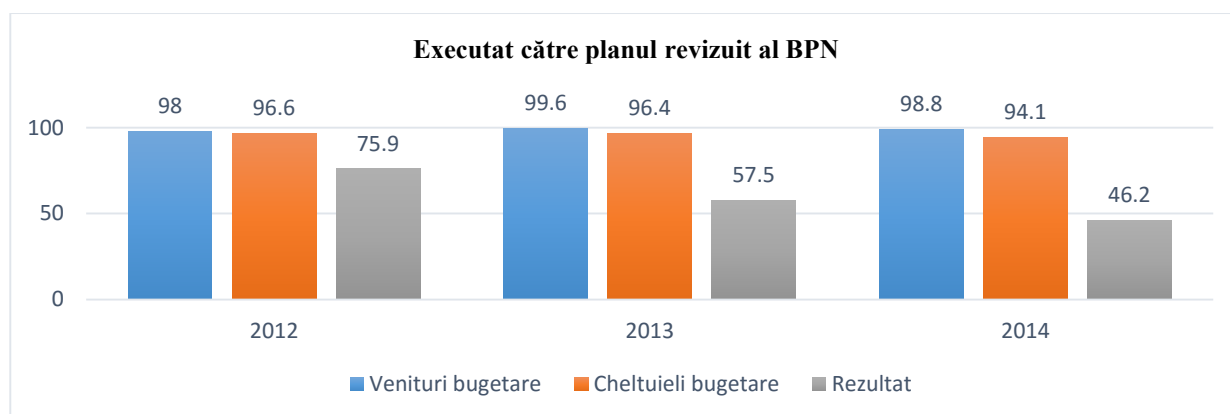


Fig. 3.9. Performanțele financiare bugetare în 2012-2014, %

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

Raportul volumului executat față de anul anterior indică o traiectorie ascendentă pentru venituri și cheltuieli ale BPN și BS. Performanța financiară bugetară exprimată prin raportul indicatorului financiar privind rezultatul (excedent sau deficit) bugetar executat față de cel rectificat denotă o traiectorie descendentă atât pentru BPN, cât și BS. În acest context, măsurînd performanța financiară prin indicatorul de venituri, cheltuieli și rezultat ale bugetului public național și bugetului de stat, datele denotă o îmbunătățire a performanței financiare cauzată de majorarea veniturilor și a cheltuielilor, precum și de reducerea deficitului bugetar, comparativ cu țintele anuale.

Performanța bugetară sistemică, conform abordării propuse de autor, este redată prin mai mulți indicatori financiari și non-financiari, valoarea acestora fiind prezentată într-un *Tabel de bord* (*Scorecard*), care reprezintă situația pentru anul bugetar 2014, interpretată prin folosirea metodei „semaforului” (Tabelul 3.2). *Calitatea elaborării bugetului de stat* este redată prin diferența dintre bugetul aprobat prin legea anuală a bugetului de stat (planul fiind aprobat/adoptat inițial, de obicei, în luna decembrie, înainte de începerea anului bugetar) și bugetul modificat în decursul anului

bugetar (planul rectificat include indicatorii ultimului buget modificat în decursul anului bugetar). Analiza indică faptul că, în decursul anilor 2012-2014, bugetul de stat a fost modificat de trei ori în fiecare an, prin adoptarea modificărilor la legea anuală a bugetului de stat, datorită schimbărilor situației economice din țară (**Anexa 16**). Diferența dintre planul inițial și cel rectificat al bugetului de stat pe anii 2012-2014, este prezentată în Figurile 3.10-3.12.

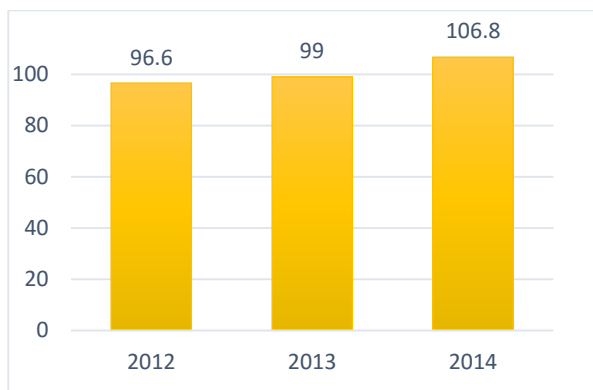


Fig. 3.10. Raportul dintre veniturile rectificate și veniturile adoptate inițial ale BS, %
Sursa: elaborată de autor în baza datelor BS.

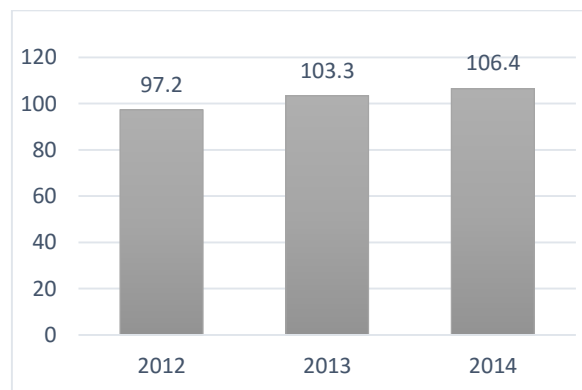


Fig. 3.11. Raportul dintre cheltuielile rectificate și cheltuielile adoptate inițial ale BS, %
Sursa: elaborată de autor în baza datelor BS.

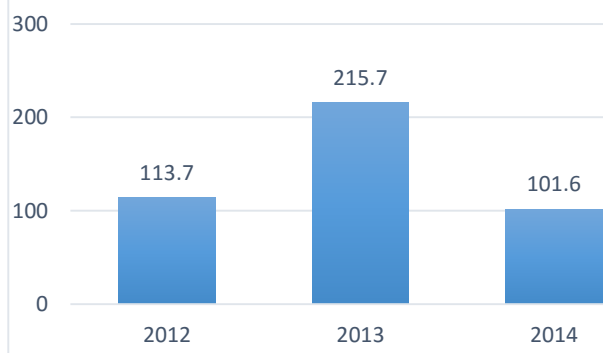


Fig. 3.12. Raportul dintre deficitul bugetar rectificat și cel adoptat inițial, %
Sursa: elaborată de autor în baza datelor BS.

Datele din figurile 3.10-3.12 denotă, în general, următoarea tendință de planificare: veniturile au fost supraestimate pe anii 2012-2013 și reduse în decursul anului. În același timp, indiferent de situația cu veniturile, cheltuielile au fost majorate, ceea ce a condus la creșterea discrepantei dintre deficitul bugetar inițial adoptat și cel modificat.

Calitatea managementului datoriei de stat se evaluează prin diferența dintre serviciul datoriei publice efectiv și ținta planificată și prin raportul dintre aceste valori în procente. Indicatorii privind deservirea datoriei de stat a bugetului de stat pe anul 2014, serviciul datoriei de stat și diferența dintre datele efective și țintele planificate, sunt incluse în figurile 3.13-3.15.

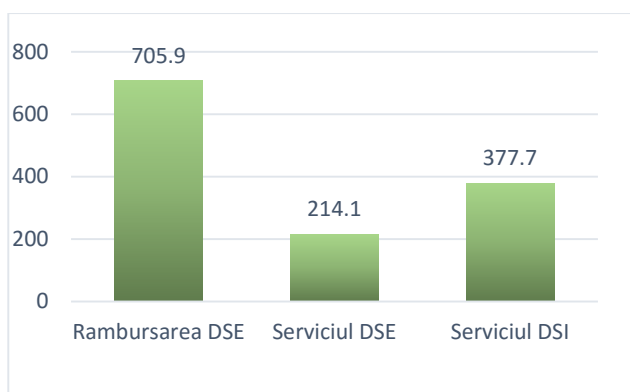


Fig. 3.13. Deservirea datoriei de stat externe (DSE) și interne (DSI) în 2014, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BS.

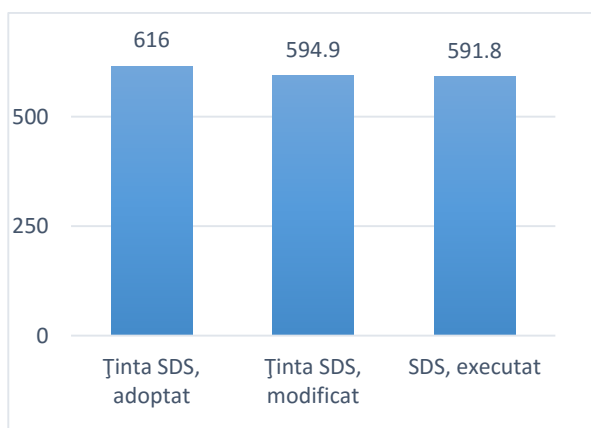


Fig. 3.14. Planificarea și executarea serviciului datoriei de stat (SDS) pe anul 2014, mil. lei

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BS.

Datoria de stat externă a însumat 1306,1 mil. dolari SUA la situația din 31.12.2014 și datoria de stat internă – 7075,4 mil. lei. Deservirea datoriei de stat externe a constituit 920 mil. lei, fiind formată din rambursarea datoriei de stat externe și serviciul datoriei de stat.

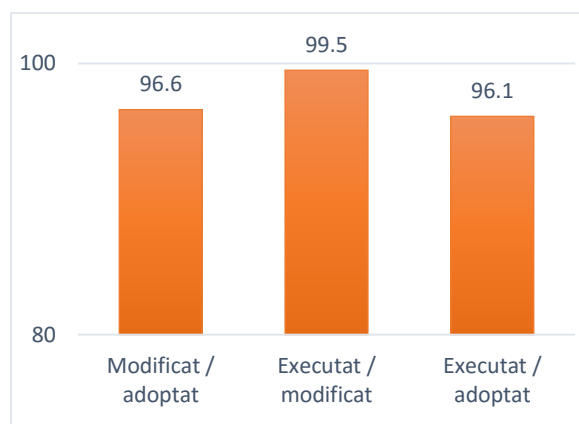


Fig. 3.15. Raportul dintre datele efective și țintele planificate ale serviciul datoriei publice a BS pe anul 2014, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BS.

Datele din figura 3.15 denotă un nivel moderat (satisfăcător) al managementului datoriei de stat dat fiind faptul că raportul dintre datele efective și ținta adoptată (planul în prima variantă) a serviciului datoriei de stat a constituit 3,9% pe anul 2014.

Cu toate că a fost adoptat un cadru legislativ nou, care urmează să îmbunătățească activitatea privind procesul bugetar, în prezent, mai multe prevederi ale cadrului normativ nu sunt încă integral implementate. *The Global Competitiveness Report 2014-2015* [228] a poziționat instituțiile din Republica Moldova pe locul 121, în special, *eficiența alocării resurselor publice de către Guvern* pe locul 102, din 144 de state (locul 1 este cel mai favorabil). Evoluția *eficienței alocării resurselor publice*, în anii 2011-2014, este prezentată în figura 3.16. În raportul menționat, *eficiența alocării resurselor publice de către Guvern* a fost evaluată cu scorul 2,6 din 7 puncte maximum. Conform acestei evaluări internaționale, situația, în anii 2013-2014, referitoare la *eficiența alocării resurselor publice de către Guvern* s-a înrăutățit, comparativ cu anii 2011-2012.

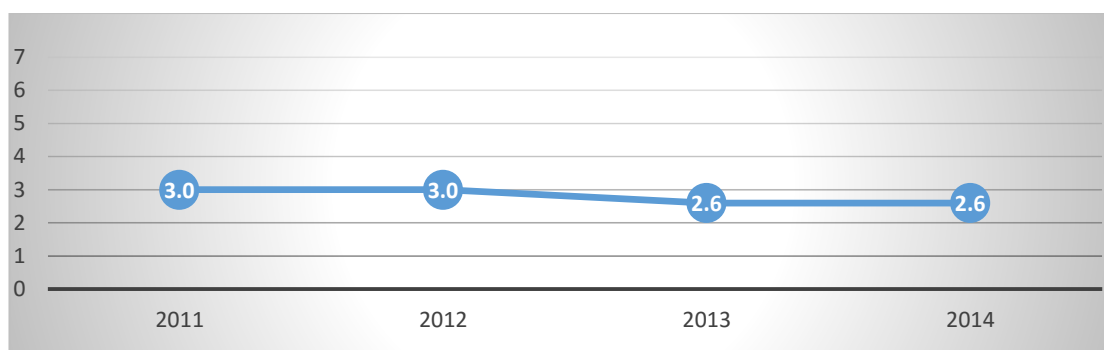


Fig. 3.16. Evoluția eficienței alocării resurselor publice de către Guvernul R.M., anii 2011-2014.

Sursa: elaborată de autor în baza sursei [228].

Cercetarea efectuată relevă că în sistemul de audit intern din autoritățile administrației publice centrale au fost modificate standardele de audit intern în corespundere cu standardele internaționale în domeniu, însă acestea încă nu asigură o calitate suficientă în utilizarea resurselor bugetare, așa cum doar circa a treia parte din ministere posedă capacitățile necesare în vederea efectuării misiunilor de audit intern (conform analizei efectuate în paragraful 1.3 al tezei). Referitor la performanța din domeniul auditului extern este de remarcat că ponderea cheltuielilor alocate Curții de Conturi în total cheltuieli ale bugetului de stat și ponderea recomandărilor Curții de Conturi acceptate și implementate de autoritățile controlate ale administrației publice reprezintă principalii indicatori de performanță în acest domeniu de MFP. Evoluția cheltuielilor bugetare ale Curții de Conturi, aprobate prin legea anuală a bugetului de stat și ponderea acestora în total cheltuieli sunt prezentate în figurile 3.17-3.18.

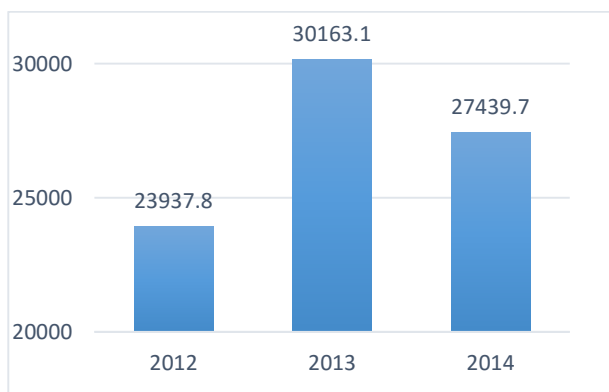


Fig. 3.17. Evoluția cheltuielilor Curții de Conturi a R.M. adoptate în BS, mii lei

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BS.

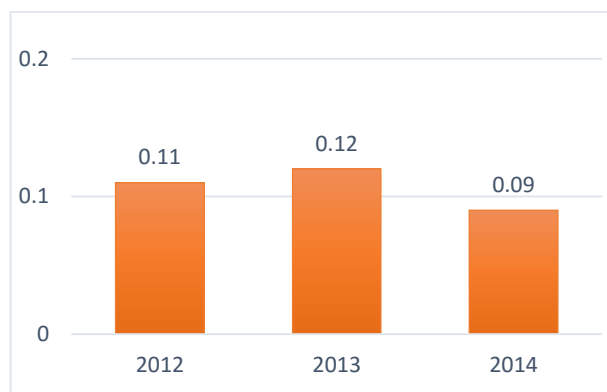


Fig. 3.18. Ponderea cheltuielilor Curții de Conturi a R.M. în cheltuielile BS, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BS.

Analiza denotă reducerea cheltuielilor aprobate pentru Curtea de Conturi pe anul 2014, comparativ cu anul anterior, respectiv s-a micșorat și ponderea acestora în total cheltuieli ale bugetului de stat. Conform cercetărilor efectuate de alți autori, resursele financiare ale Curții de Conturi sunt insuficiente, ca urmare, instituția nu dispune de capacitățile necesare pentru efectuarea unor audite speciale ce țin de activitatea instituțiilor financiare cu capital de stat [80, p.140]. În

prezent, nu se aplică sisteme de rating pentru evaluarea performanței auditelor externe, doar indicatorul privind nivelul de implementare a recomandărilor propuse de Curtea de Conturi în rapoartele de audit extern efectuate la entitățile bugetare măsoară performanța acestui domeniu. Conform datelor Curții de Conturi, nivelul de implementare a recomandărilor propuse ca urmare a auditelor externe a constituit 44,2% în anul 2011 și 46,6% în anul 2012. Evaluările efectuate de Transparency International – Moldova denotă un nivel mai mic [80, p. 180].

Gradul de conformitate a MFP autohton la principiile europene în domeniu, conform abordării metodologice propuse în subcapitolul 3.1, a fost evaluat de autor folosind sistemul de scoruri. În funcție din situația în sectoarele (componente) MFP, progresul în implementarea fiecăruia dintre cele 16 principii europene a fost evaluat cu scorul de la 1 (cel mai mic rezultat) la 5 (cel mai înalt rezultat). Valorile acestor scoruri cu argumentarea respectivă a acestora sunt prezentate în **Anexa 11**, iar interpretarea scorurilor – în figura 3.19.

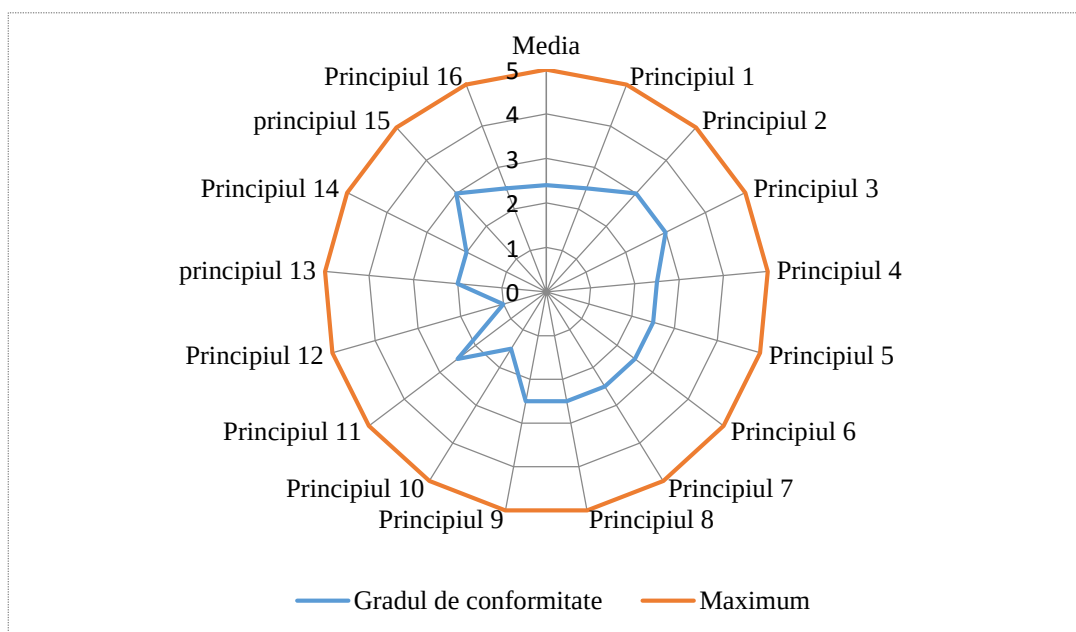


Fig. 3.19. Gradul de conformare a MFP din R.M. la principiile europene în domeniu

Sursa: elaborată de autor în baza datelor din Anexa 11.

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 principiilor 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 componentele *achiziții publice, gradul de corespundere principiilor europene în domeniu* – nivelul este relativ jos, deoarece cadrul legal (normativ) încă nu a fost armonizat la acquis-ul comunitar.

Impactul indicatorilor finanțelor publice asupra PIB. Finanțele publice exercită un impact substanțial asupra produsului intern brut, care se dimensionează prin indicatori cantitativi și

calitativi. Indicatorii cantitativi se calculează folosind datele din statistica finanțelor publice. Indicatorii calitativi se evaluează folosind chestionare care urmează să fie completate de către entitățile bugetare, această metodă fiind folosită în țările OCDE, inclusiv în țările UE. Dependența dintre produsul intern brut și Bugetul Public Național, precum și Bugetul de Stat, în prezenta lucrare de cercetare, a fost analizată pentru perioada 2000-2014, folosind mai mulți indicatori statistici ai finanțelor publice în valoare absolută și ponderi, prezentați în **Anexa 13** a tezei.

Dimensiunea financiară a sectorului public (în cadrul OCDE, numit sectorul guvernamental) este măsurată prin ponderea cheltuielilor bugetului public național în PIB. Evoluția ponderii veniturilor și cheltuielilor BPN în PIB este prezentată în figura 3.20.

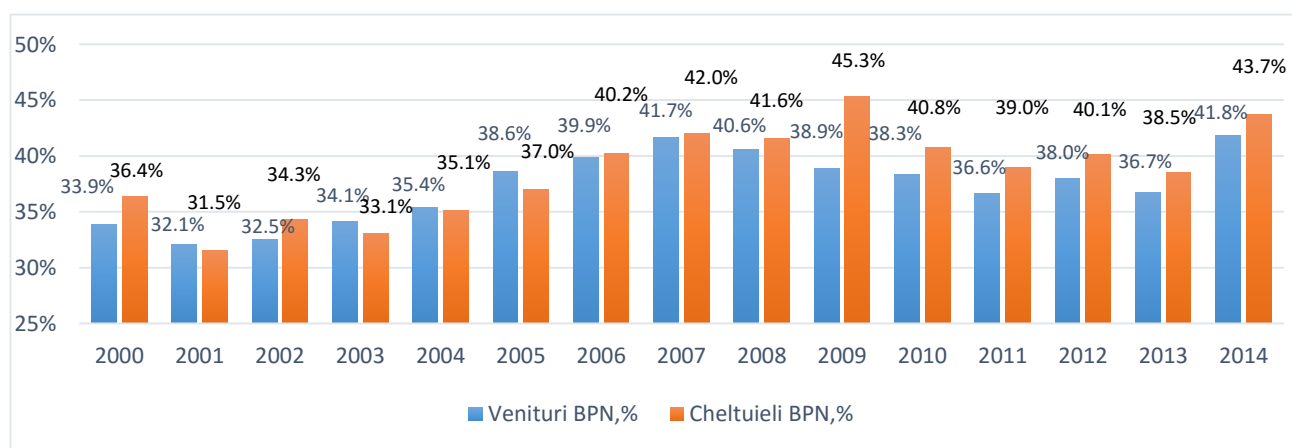


Fig. 3.20. Evoluția ponderii veniturilor și cheltuielilor BPN al R.M. în PIB, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BOOST al MF.

Datele indică o majorare a ponderii veniturilor și cheltuielilor BPN în PIB, în decursul anilor, de la 33,9% la 41,8% la venituri, respectiv de la 36,4% la 43,7% la cheltuieli. Analiza denotă că, în perioada analizată, se disting *trei etape* în evoluția ponderii veniturilor și cheltuielilor BPN în PIB. *Prima*, etapa anilor 2000-2004, care se caracteriza printr-un nivel relativ scăzut al mărimii sectorului public (al ponderilor menționate), datorită faptului că nu toate veniturile și cheltuielile sectorului public erau încadrate în BPN. *A doua*, etapa anilor 2005-2008, care se caracteriza printr-un nivel mai înalt al mărimii sectorului public, atât din cauza creșterii resurselor financiare publice, cât și din cauza includerii în BPN a resurselor externe, a mijloacelor speciale și altor resurse financiare publice, care anterior nu erau incluse în buget. *A treia*, etapa anilor 2010-2014, care se caracterizează prin reducerea dimensiunii financiare a sectorului public în PIB, atât datorită crizei financiare din anul 2009, caracterizate prin căderea veniturilor BPN, cât și datorită politicii de reducere a cheltuielilor publice prin plafonarea cheltuielilor și efectivului de personal în autoritățile și instituțiile publice.

Conexiunea în dinamică dintre PIB, veniturile și cheltuielile BPN, analizată de autor folosind variația anuală în prețuri curente pentru anii 2000-2014, de asemenea, relevă *trei etape* distincte (Figura 3.21).

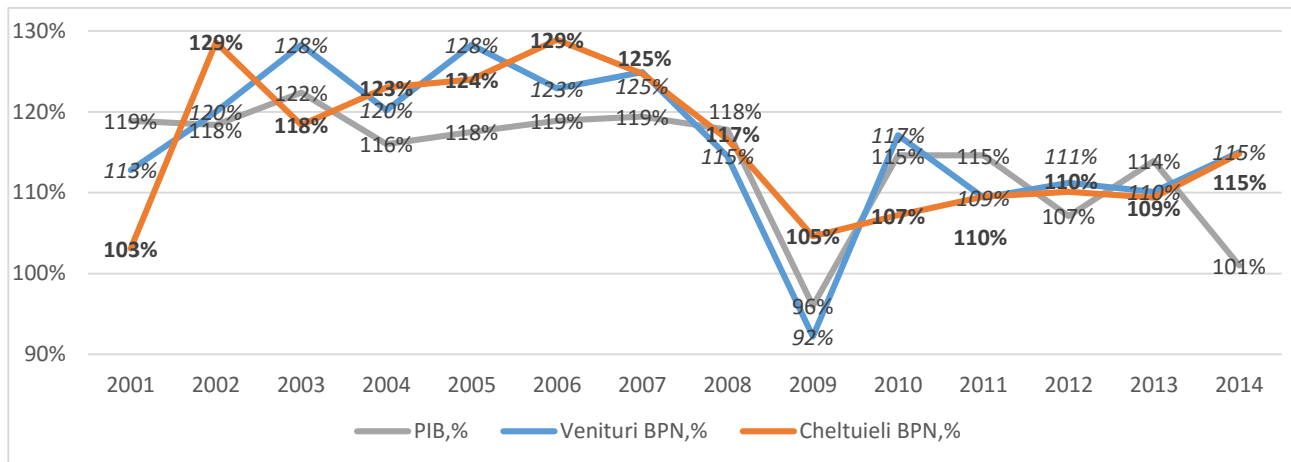


Fig. 3.21. Evoluția ponderii veniturilor și cheltuielilor BPN al R.M. în PIB, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BOOST al MF și BNS.

La prima etapă, anii 2000-2004, datele indică o situație schimbătoare în conexiunea dintre acești indicatori – pentru 2 (din 4) ani creșterea anuală a PIB era mai mare, comparativ cu creșterea anuală a veniturilor și cheltuielilor BPN, iar pentru alți 2 ani – era mai mică, ceea ce demonstrează inconsecvența politicilor publice. *La etapa a doua*, anii 2005-2008, chiar începând din anul 2004, se observă că PIB a înregistrat o creștere anuală inferioară comparativ cu creșterea anuală a veniturilor și cheltuielilor BPN, în special, datorită schimbărilor survenite în metodologia de calculare a indicatorilor finanțelor publice, ceea ce denotă că cheltuielile publice s-au majorat preponderent pe contul surselor externe.

La etapa a treia, anii 2010-2014, după criza financiară din 2009, datele indică iarăși o situație schimbătoare în conexiunea acestor indicatori. Analiza efectuată permite autorului să *concludă* că indicatorul cheltuielilor publice ale BPN nu reflectă în întregime scopul reflectat în documentele strategice ale Guvernului. Cheltuielile publice continuă să crească pe contul PIB, în timp ce analiza indică că cheltuielile se majorau preponderent pe contul surselor financiare externe.

Pentru a preciza situația, autorul tezei de doctor a analizat conexiunea dintre variația anuală în prețuri curente a PIB, veniturilor și cheltuielilor BS pentru anii 2000-2014 (Figura 3.22). Analiza indică o situație similară celei din cadrul BPN, dar mai pronunțată, astfel, doar în 6 ani (din cei 14 analizați) creșterea a PIB a fost superioară față de creșterea cheltuielilor bugetului de stat, ce denotă majorarea acestora pe contul surselor externe.

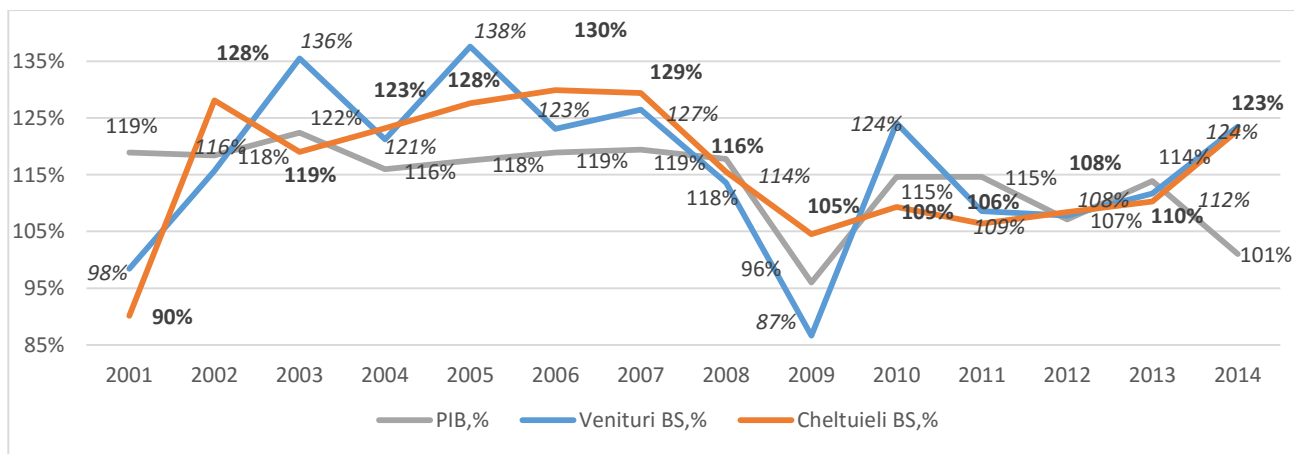


Fig. 3.22. Evoluția ponderii veniturilor și cheltuielilor BS în PIB, %

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor BOOST al MF și BNS.

Evoluția ponderii rezultatului financiar al BPN în PIB (Figura 3.23) indică o tendință de scădere permanentă a deficitului bugetar în perioada 2010-2014, deși tendința este descrescătoare, ponderea deficitului BPN în PIB este substanțială.

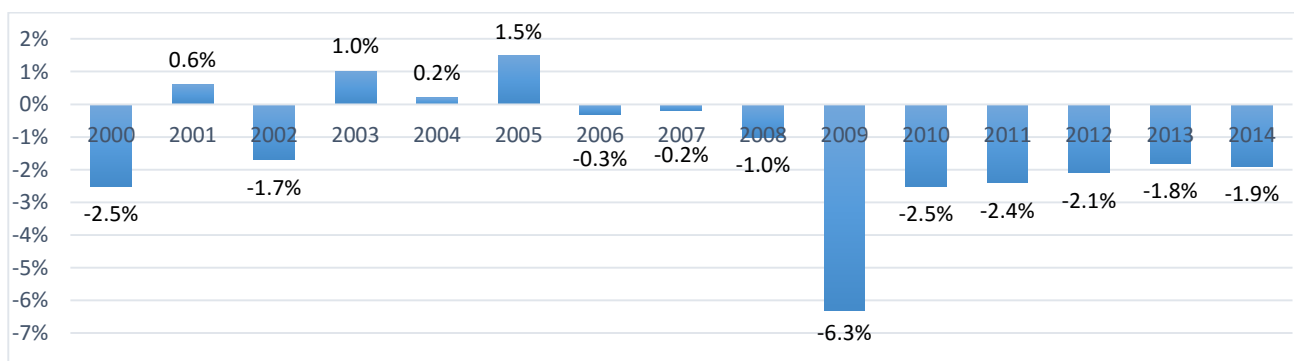


Fig. 3.23. Evoluția ponderii rezultatului financiar al BS în PIB, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BOOST al MF.

Evoluția ponderii serviciului datoriei de stat în PIB, în cheltuielile BPN și BS este prezentată în figurile 3.24-3.25.

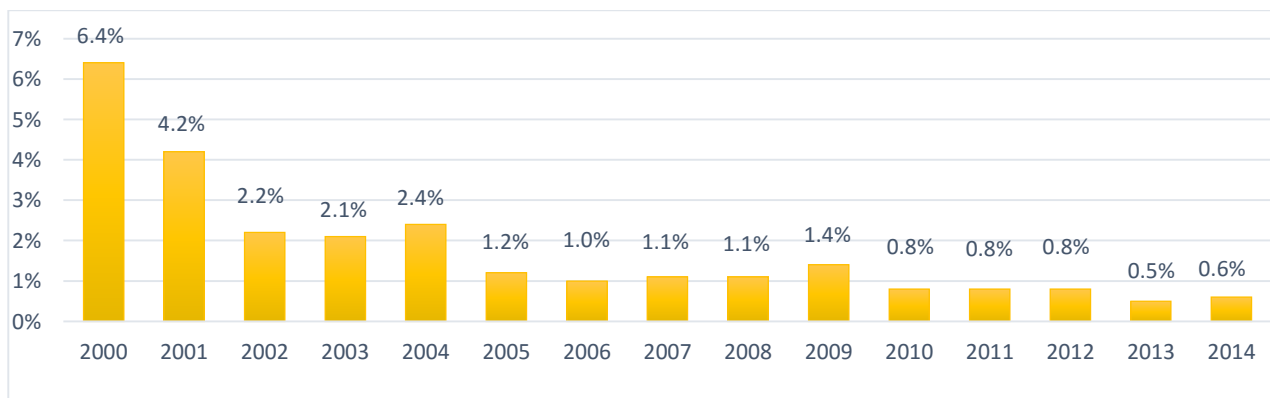


Fig. 3.24. Evoluția ponderii serviciului datoriei de stat a R.M. în PIB, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BOOST al MF.

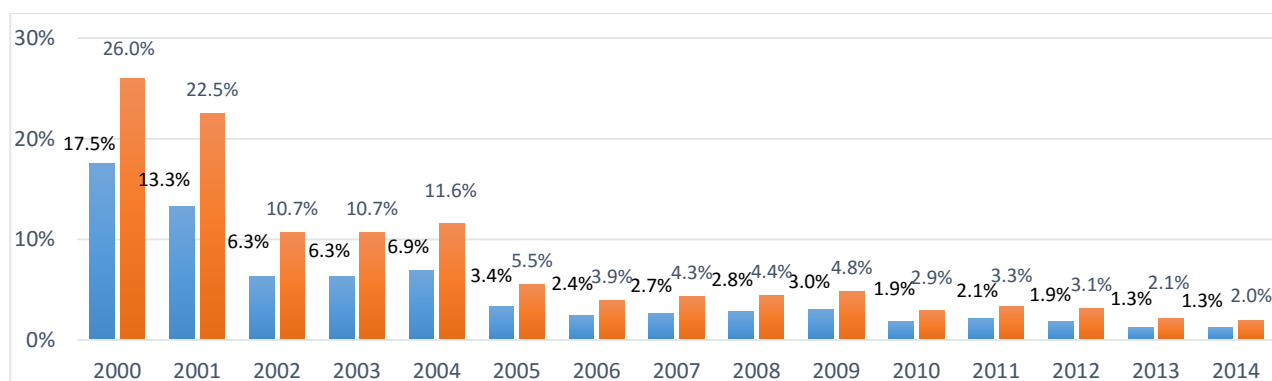


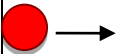
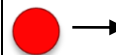
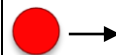
Fig. 3.25. Evoluția ponderii serviciului datoriei de stat a R.M. în cheltuielile BPN și BS, %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor BOOST al MF.

Analiza ponderii datoriei de stat în PIB, precum și în cheltuielile BPN și BS, în anii 2000-2014, indică reducerea treptată a respectivelor ponderi. Totodată, autorul consideră că cele trei etape distincte, menționate anterior (anii 2000-2004, 2005-2009 și 2010-2014) sunt caracteristice și pentru datoria de stat, fiecare etapă se caracterizează printr-o pondere descendentă, ca urmare a implementării politicilor publice în domeniu.

Performanța bugetară sistemică, calculată de autor, este prezentată într-un *Tabel de bord (Scorecard)*, care interpretează situația, folosind metoda „semaforului” (Tabelul 3.2).

Tabelul 3.2. Aplicații ale Metodologiei de evaluare a performanței sistemice:
Tabelul de Bord privind situația pe anul 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), %	$IP1 = \frac{CP \text{ din BS}}{CP \text{ din CBTM}} * 100$ 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 venituri (VBS) și cheltuieli (CBS), %	$IP2' = \frac{CPS \text{ inițiale}}{CPS \text{ precizate}} * 100;$ $IP2^2 = \frac{VPS \text{ inițiale}}{VPS \text{ precizate}} * 100$	106,8 106,4	
IP 3. Diferența dintre veniturile bugetare (VB) planificate și veniturile colectate efectiv pentru ultimul an disponibil, %	$IP3 = \frac{VB \text{ efective}}{VB \text{ planificate}} * 100$	98,3	
IP 4. Diferența dintre cheltuielile publice planificate și cheltuielile publice alocate pentru ultimul an disponibil, %	$IP4 = \frac{CB \text{ efective}}{CB \text{ planificate}} * 100$	94,7	
IP 5. Diferența medie dintre fluxurile bănești (FB) planificate și alocate lunar, %	$IP5 = \frac{FB \text{ alocate}}{FB \text{ planificate}} * 100$	3,2	
IP 6. Ponderea costurilor de deservire (CD) a datoriei publice (DP) ca pondere în PIB, %	$IP6 = \frac{CD \text{ DP}}{PIB} * 100$	0,5	
IP 7. Diferența dintre datoria publică efectivă și ținta planificată, %	$IP7 = \frac{DP \text{ efectivă}}{DP \text{ planificată}} * 100$	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), %	$IP9 = \frac{NAP^2}{NAP} * 100$	50	
IP 10. Ponderea autorităților publice care au elaborat planuri de audit intern (PAI) în corespundere cu cerințele legale, %	$IP10 = \frac{NAP \text{ PAI}}{NAP} * 100$	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, %	$IP12 = \frac{CP \text{ alocate CC}}{CPS} * 100$	0,09	
IP 13. Ponderea recomandărilor auditului exterior (NRAE1) implementate de către entitățile publice controlate în total număr de recomandări (NRAE2), %	$IP13 = \frac{NRAE1}{NRAE2} * 100$	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 - situație bună, galbenă – satisfăcătoare, roșie – nesatisfăcătoare; săgeata: în sus – îmbunătățire, orizontală – neschimbat, în jos – înrăutățire.

Sursa: elaborat de autor în baza datelor din Boxa 3.1 și surselor [66, 67, 69, 80].

Pentru a evalua poziționarea țării noastre, comparativ cu alte țări, indicatorii finanțelor publice din Republica Moldova au fost comparați cu media țărilor OCDE (Figurile 3.26-3.28).

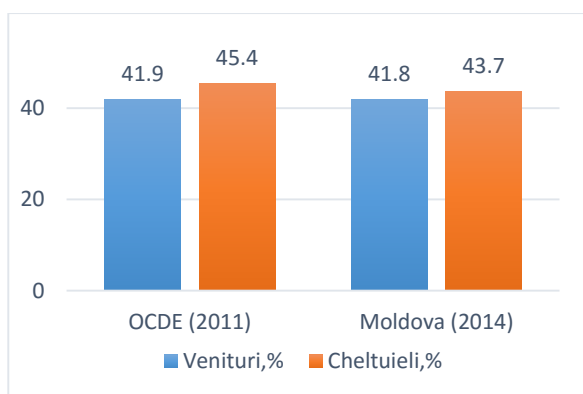


Fig. 3.26. Compararea dimensiunii finanțelor publice în țările OCDE și R.M., %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF și sursei [181].

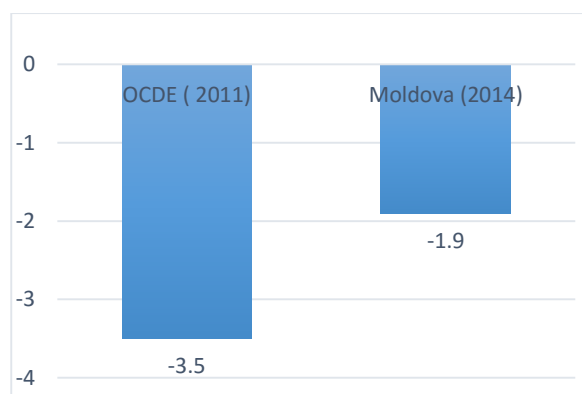


Fig. 3.27. Compararea ponderii deficitului bugetar în PIB în țările OCDE și R.M., %

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF și sursei [181].

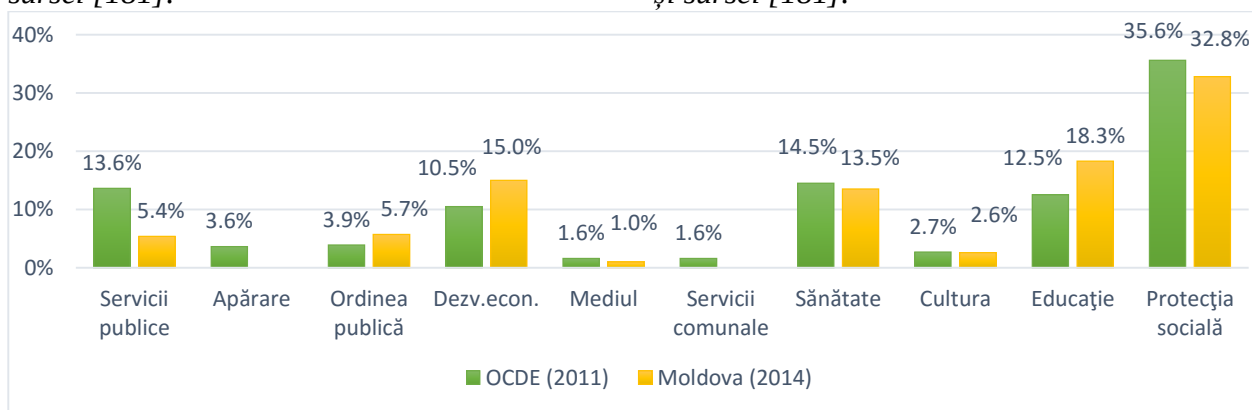


Fig.3.28. Compararea structurii cheltuielilor publice pe țările OCDE și Republica Moldova

Sursa: elaborată de autor în baza datelor MF și sursei [181, p.70-76].

Studiul comparativ al indicatorilor principali ai finanțelor publice din țările OCDE și din Republica Moldova, efectuat de autor, indică faptul că dimensiunea sectorului public din țara noastră înregistrează o mărime aproape similară cu media țărilor OCDE, datorită efectuării reformelor în domeniul managementului finanțelor publice, care s-a soldat cu mai multe rezultate. În același timp, deficitul BNP în PIB înregistrează o pondere mai satisfăcătoare, comparativ cu media pe țările OCDE. În ceea ce privește structura cheltuielilor publice, remarcăm că clasificarea funcțională aplicată în Republica Moldova este diferită de cea a statelor membre ale OCDE, unde clasificarea funcțională COFOG (Classification of Functional of Government) identifică zece domenii de alocare a cheltuielilor guvernamentale. Astfel, datele din figura 3.28 pot fi considerate relevante doar pentru așa domenii, ca ocrotirea sănătății, cultura, educația și protecția socială. Aceste date relevă că ponderea cheltuielilor pentru educație și cultură în țara noastră este mai înaltă, iar pentru ocrotirea sănătății și protecția socială – mai mică, comparativ cu media pe țările OCDE.

3.4. Modelul econometric de evaluare a interdependenței dintre cheltuielile publice și produsul intern brut în Republica Moldova

În majoritatea țărilor, datele cu privire la cheltuielile publice, ca parte componentă a producției naționale, arată că sectorul public are o tendință inevitabilă de creștere pe termen lung. Republica Moldova este una dintre aceste țări. Cheltuielile sale publice au fost în expansiune începând cu proclamarea independenței. Pentru perioada 2000-2015, de exemplu, raportul dintre cheltuielile publice totale ale BS și produsul intern brut (PIB) a fost de 21,3% în 2000 și în doar 15 ani acesta a crescut pînă la 30,6%.

Statisticile disponibile arată că cheltuielile publice totale în Republica Moldova, precum și componentele lor au continuat să crească în ultimele trei decenii. Este îngrijorător faptul că cheltuielile publice nu par să fi urmat aceeași direcție ca dinamica creșterii economice în Republica Moldova. De exemplu, între 2000 și 2015, în timp ce rata anuală de creștere a PIB-ului a fost în scădere (de la 30% pînă la 9%), rata anuală de creștere a cheltuielilor publice s-a majorat de la 17% la 23%. Pentru perioada menționată, rata medie de creștere a cheltuielilor publice a fost de 17%, în timp ce rata medie de creștere a PIB-ului a fost de 15%. Astfel, rata anuală de creștere a cheltuielilor publice a fost mai mare decît creșterea PIB-ului.

Datorită neconcordanțelor relatate mai sus, nu este concludent dacă creșterea cheltuielilor publice induce creșterea economică sau nu. Astfel, prin studiul reflectat de autor se încercă investigarea existenței unei dependențe dintre creșterea cheltuielilor publice și performanța de creștere economică a Republicii Moldova. Prin urmare, aceasta devine și obiectivul major al studiului reflectat în acest subcapitol, iar obiectivele *specifice* sunt: 1) stabilirea **impactului** cheltuielilor publice asupra creșterii economice în Republica Moldova; 2) stabilirea faptului dacă există o relație de cauzalitate pe **termen lung** între cheltuielile publice și creșterea economică în Republica Moldova; 3) dacă există vreo legătură între **introducerea elementelor de bugetare pe bază de performanță** și **creșterea economică** în Republica Moldova.

Cadrul teoretic. Ample cercetări din domeniu confirmă că creșterea cheltuielilor publice în decursul timpului pare să fie un fenomen comun pentru mai multe state, indiferent de nivelul lor de dezvoltare economică. Fenomenul de creștere a cheltuielilor publice a constituit de-a lungul timpului subiect de analiză pentru cercetători pentru a afla de ce este cauzată sau afectată aceasta. Numeroase cercetări au fost realizate în încercarea de a evalua în ce măsură cheltuielile publice afectează creșterea economică. Aceasta impune necesitatea de a determina dacă comportamentul cheltuielilor publice din Republica Moldova și al economiei, în ansamblu, este în conformitate cu legea extinderii crescînde a activităților publice, enunțată încă în 1883 de Wagner și Peacock-Wiseman [232] [188], sau în conformitate cu teoria keynesiană [155] apărută în 1936 și cea a lui Friedman [135, p. 7-14], dezvoltată în 1978.

Întrebarea „*dacă creșterea cheltuielilor publice generează sau nu creșterea economică*” a împărțit factorii de decizie politică în două tabere teoretice distincte. Teoria economică sugerează că, în anumite cazuri, nivelurile reduse ale cheltuielilor publice ar spori creșterea economică, în timp ce, în alte cazuri, niveluri mai ridicate ale cheltuielilor publice ar fi preferabile. Teoria economică a demonstrat modul în care cheltuielile publice pot fi fie benefice, fie dăunătoare pentru creșterea economică. Cea mai timpurie din toate teoriile cu privire la creșterea cheltuielilor publice este Legea extinderii crescînde a activităților publice a lui Wagner. Această teorie postulează o relație care leagă industrializarea, urbanizarea și educația cu extinderea sectorului public. Wagner introduce un model prin care cheltuielile publice sunt endogene în raport cu dezvoltarea economică, adică o creștere a economiei, de asemenea, cauzează extinderea cheltuielilor din sectorul public. În macroeconomia keynesiană tradițională, multe tipuri de cheltuieli publice pot contribui, în mod pozitiv, la creșterea economică prin efectele de multiplicare asupra cererii agregate. Prin urmare, o majorare a cheltuielilor publice poate să conducă la o creștere a ocupării forței de muncă, a rentabilității și a investițiilor prin efecte de multiplicare asupra cererii agregate. Opozanții acestei teorii susțin că creșterea cheltuielilor publice poate reduce investițiile private, reduce stimularea economică pe termen scurt și diminuează acumularea de capital pe termen lung [26].

Cadrul empiric. Devine evident că relația dintre cheltuielile publice și creșterea economică este departe de a fi clară. Două momente-cheie, însă, se pot deduce cînd facem o revizuire a studiilor empirice: rezultatele empirice sunt sensibile la datele utilizate și la relația dintre cheltuielile publice și creșterea economică este în general negativă, atunci cînd, în studii, cheltuielile publice sunt exprimate ca procent din PIB și este, în general, pozitivă atunci cînd acestea sunt exprimate ca modificări procentuale anuale. În **anexa 17**, autorul a menționat principalele lucrări cu referire la relația dintre cheltuielile publice și creșterea economică (creșterea PIB-ului). Studiile se referă atît la state analizate separat, cît și la analize interstatiale.

Specificarea modelului econometric. Precizăm că studiul reflectat în acest subcapitol are drept scop identificarea corelației dintre cheltuielile publice și PIB în Republica Moldova, în perioada 2000-2015. Conform clasificăției economice a cheltuielilor publice, acestea sunt divizate în cheltuieli capitale și cheltuieli curente. Cheltuielile curente sunt cheltuieli publice privind administrarea, cum ar fi indemnizațiile, salariile, întreținerea etc., în timp ce cheltuielile pentru proiecte capitale, cum ar fi drumurile, aeroporturile, sănătatea, educația, telecomunicațiile, generarea de energie electrică etc., se regăsesc în cheltuielile capitale. Forma funcțională, pe care s-a bazat modelul, elaborat de autor, în această lucrare, implică o ecuație de regresie multiplă. În încercarea de a găsi răspunsul la cele trei întrebări, formulate mai sus, precum și pe baza studiilor anterioare, au fost utilizate în calitate de variabile - PIB, cheltuielile publice curente ale bugetului

de stat (CHCAP), cheltuielile publice de capital ale bugetului de stat (CHCAP) pentru anii 2000-2015.

Sensibilitatea directă dintre PIB și cheltuielile publice este testată recurgându-se la o funcție multiliniară, în care PIB-ul este variabila dependentă, iar cheltuielile curente și cheltuielile capitale sunt variabilele explicative. Suplimentar, în model a fost adăugată o variabilă calitativă – BBP - care ia valorile 1 sau 0 în funcție de faptul dacă au fost sau nu implementate în bugetul de stat elemente ale bugetării pe bază de performanță în anul „i”. Pentru anii 2000-2005, variabila BBP ia valori ”0”, iar pentru anii 2006-2015 variabila ia valoarea ”1”, avînd în vedere că, din 2006, la elaborarea bugetului se aplică elemente ale bugetării pe programe [26].

Modelul, în forma sa funcțională, este prezentat în felul următor:

$$PIB = F(CHCAP, CHCR, BBP) \quad (3.1)$$

unde,

PIB - Produsul intern brut (variabila dependentă);

CHCAP - Cheltuieli publice capitale (variabila independentă);

CHCR - Cheltuieli publice curente (variabila independentă);

BBP - variabilă calitativă (sau artificială, variabila dummy (eng.)), care ia valorile 1 sau 0.

Într-o funcție liniară, modelul este reprezentat în următoarea formă:

$$PIB = C(1) + C(2) * CHCAP + C(3) * CHCR + C(4) * BBP + \varepsilon_t \dots \quad (3.2)$$

unde,

C(1) - coeficientul constant,

C(2) - coeficientul de regresie al CHAP,

C(3) - coeficientul de regresie al CHCR

C(4) - coeficientul de regresie al BBP și

ε_t - eroarea.

Din raționamente statistice, modelul de mai sus va fi transformat într-un model logaritmic:

$$\text{LOG}(PIB) = C(1) + C(2) * \text{LOG}(CHCAP) + C(3) * \text{LOG}(CHCR) + C(4) * BBP + \varepsilon_t \quad (3.3)$$

Metodologia. În vederea elaborării modelului reflectat în acest paragraf, au fost încercate diferite tipuri de modele, însă pentru respectivul studiu ne-am decis asupra modelelor logaritmice duble, care au demonstrat o potrivire mai exactă. Identificarea unui model matematic al legăturii dintre variabilele selectate – PIB-ul, pe de-o parte, și Cheltuielile publice, pe de altă parte - presupune parcurgerea următoarelor etape: identificarea unor relații matematice ale modelului pe baza reprezentării grafice a corelației dintre variabile; estimarea parametrilor pentru model, în cazul nostru - cu ajutorul *metodei celor mai mici pătrate (MCMMP)*; testarea semnificației modelului ales și a coeficienților funcțiilor găsite; interpretarea economică a parametrilor testați.

$$y = a_0 + a_1x_1 + a_2x_2 + \dots + a_ix_i + u_i, \text{ unde,}$$

a_0 – parametrul constant;

$a_1...a_i$ – parametrii (coeficienți, estimatori) variabilelor independente;

$x_1...x_i$ – variabilele independente (variabile explicative, regresori);

u_i – factorul rezidual (perturbația), care caracterizează devierea valorii reale a variabilei rezultative (y) de la cea teoretică calculată ($\hat{y}$).

Așadar, dacă simbolizăm prin $\hat{y}$ valorile ajustate, rezultate în urma aplicării modelului liniar multifactorial, atunci $\hat{y} = \hat{a}_0 + \hat{a}_1 x_1 + \hat{a}_2 x_2 + \dots + \hat{a}_i x_i$.

Estimarea parametrilor acestui model a fost realizată cu ajutorul *metodei celor mai mici pătrate* (MCMMP), care presupune minimalizarea sumei pătratelor abaterilor valorilor empirice (y) de la valorile estimate ($\hat{y}$), respectiv

$$\sum_{i=1}^n (y_i - \hat{y}_i)^2 = \sum_{i=1}^n u_i^2 \rightarrow \min. \quad (3.4)$$

Anularea derivatelor parțiale în raport cu $\hat{a}_0, \hat{a}_1, \dots, \hat{a}_i$ conduce către următorul sistem de ecuații liniare pentru găsirea parametrilor ecuației liniare a regresiei multifactoriale.

[illegible]

În continuare, se trece la analiza parametrilor obținuți, în particular, și a modelului, în general. Pentru aceasta, în practică, se utilizează un șir de indicatori și de criterii care au menirea de a scoate în evidență diferite aspecte ce țin de caracterul adecvat și exact al modelului.

Primul aspect al evoluției datelor, care se analizează, este *staționaritatea*. În statistică, staționaritatea unei serii de date înseamnă că aceasta urmează un set de reguli, care nu se schimbă în timp; aceste reguli caracterizează, din punct de vedere statistic, seria de date. Prin urmare, chiar dacă variabila cercetată poate avea trenduri diferite (uneori, crește, alteori, scade, iar în alte cazuri, stă pe loc), seria de date este staționară, dacă distribuția frecvențelor variațiilor variabilei cercetate, rămâne relativ constantă. Dacă se va confirma faptul că seriile de date sunt staționare, aceasta ar însemna că regulile statistice după care evoluează variabila cercetată nu se schimbă în mod fundamental, ceea ce ne permite să identificăm și să folosim cu succes metode de analiză și estimare. Dacă dimpotrivă, se va observa că evoluțiile datelor nu sunt staționare, adică regulile după care

evoluează acestea se schimbă în moduri imprevizibile și la momente neașteptate, atunci orice modele am folosi ar fi utile doar accidental și pe perioade limitate, și nu ar aduce, practic, nici o valoare adăugată [26].

În calitate de teste pentru staționaritate, sau teste *de rădăcină unitate* (eng. *unit root test*), s-a utilizat *testul Dickey-Fuller dezvoltat* (eng. *Augmented Dickey – Fuller test*, ADF), care permite evidențierea caracterului staționar sau nestaționar al unei serii dinamice prin determinarea tendinței deterministe sau aleatorii, și *testul Phillips-Peron* (PP), construit astfel, încât să realizeze o corecție neparametrică a statisticii Dickey-Fuller în condiții de autocorelare și/ sau heteroscedasticitate a erorilor. Dacă erorile nu sunt autocorelate și nu sunt heteroscedastice, atunci testul Phillips-Perron va duce la aceleași rezultate ca testul Dickey-Fuller simplu [39].

Testele ADF sunt bazate, prin ipoteza alternativă $|\phi_1| < 1$, pe estimarea prin metoda celor mai mici pătrate a următoarelor trei modele:

$$(1') y_t - y_{t-1} = (\alpha - 1)y_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (1'') \Delta y_t = \phi y_{t-1} + \varepsilon_t, \quad (3.6)$$

$$(2') y_t - y_{t-1} = (\alpha - 1)y_{t-1} + \beta + \varepsilon_t, \quad (2'') \Delta y_t = \phi y_{t-1} + \beta + \varepsilon_t, \quad (3.7)$$

$$(3') y_t - y_{t-1} = (\alpha - 1)y_{t-1} + \beta + y_t + \varepsilon_t, \quad (3'') \Delta y_t = \phi y_{t-1} + \beta + y_t + \varepsilon_t, \quad (3.8)$$

unde a fost notată cu ϕ valoarea $(\alpha-1)$ și Δ - operatorul de diferențiere de ordinul 1. Testarea ipotezei $H_0: \alpha=1$, în modelele inițiale este echivalentă cu $H_0: \phi = 0$ în versiunea transformată.

Testul Dickey-Fuller verifică ipoteza nulă (H_0), $\phi = 0$ (nestaționaritate) contra ipotezei alternative, $\phi < 0$ (staționaritate). Respingem ipoteza nulă $H_0: \phi = 0$ (seria este nestaționară), contra ipotezei alternative $H: \phi < 0$, dacă $t < \tau_\phi$, unde τ_ϕ este una dintre valorile critice (negative) din tabelul distribuției Dickey-Fuller.

Al doilea aspect al evoluției datelor care a fost analizat este *co-integrarea* datelor. Dacă există o combinație liniară staționară între variabilele aleatoare nestaționare, cu același grad de integrare, atunci variabilele combinate sunt co-integrate. În cazul general, seriile x_t și y_t sunt co-integrate, dacă sunt respectate două condiții: seriile sunt afectate de o tendință aleatorie cu același grad de integrare d ; combinația liniară a acestor serii permite obținerea unei serii cu un ordin de integrare inferior.

Pentru a putea defini modelele de tip vector de corecție a erorii (VECM), mai întâi, se definesc modelele de tip vector autoregresiv (VAR). În cadrul testării seriei de date la co-integrare, s-a utilizat *testul Johansen*, care pornește de la reprezentarea VAR:

$$\Delta Y = A_0 + \Pi Y_{t-1} + A_1 \Delta Y_{t-1} + A_2 \Delta Y_{t-2} + \dots + A_{p-1} \Delta Y_{t-p+1} + e, \quad (3.9)$$

unde: Y_t este vector de dimensiunea $(k, 1)$, k - numărul de variabile,

A_0 - vector de dimensiunea $(k, 1)$,

A_i - matrice de dimensiunea (k, k) .

Al treilea aspect al evoluției datelor include analiza VAR, ce se finalizează cu testul de cauzalitate-Granger [131, p. 251-276]. Testele de tip cauzalitate-Granger (CG) indică variabilele

care sunt utile pentru prognoza altor variabile. Mai precis, se poate afirma că X (variabila independentă) cauzează-Granger pe Y (variabila dependentă), dacă o previziune a lui Y formulată pe baza unui set de informații care cuprinde istoria lui X este mai bună decât o previziune care ignoră istoria lui X . În ecuația multiliniară, se poate verifica dacă X cauzează-Granger pe Y , testând dacă coeficientul b_i este semnificativ diferit de zero. În pofida numelui, CG nu poate fi interpretată drept cauzalitate propriu-zisă (structurală). CG este extrem de utilă în a răspunde la întrebări de tipul: „Ce variabile pot semnaliza cu anticipare o creștere a variabilei X ?”

Al patrulea aspect al evoluției datelor, care a fost analizat, rezidă în estimarea *modelului de tip vector de corectare a erorii (VECM)*, care se aplică pentru a identifica viteza de ajustare de la starea de echilibru pe termen scurt la starea de echilibru pe termen lung. Toate seriile co-integrate pot fi reprezentate printr-un ECM (Error Correction Model – ECM, teorema de reprezentare a lui Granger). Fie $x_t, y_t \rightarrow CI(1, 1)$.

Etapa 1: se estimează prin MCMMP relația pe termen lung:

$$y_t = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 x_t + u_t \quad (3.10)$$

Etapa 2: se estimează prin MCMMP relația din modelul dinamic pe termen scurt:

$$\Delta y_t = \alpha_1 \Delta x_t + \alpha_2 u_{t-1} + e_t, \alpha_2 < 0 \quad (3.11)$$

Coeficientul α_2 (forța de atracție spre echilibru) trebuie să fie semnificativ și negativ. În caz contrar, se respinge o reprezentare de tip ECM. În acest caz, mecanismul de corecție a erorii este de sens contrar, și evoluția se îndepărtează de ținta pe termen lung.

Prezentarea datelor, analiza și interpretarea acestora. Rezultatele generale ale modelului econometric denotă că, în Republica Moldova, cheltuielile publice au un efect pozitiv semnificativ din punct de vedere economic și statistic asupra creșterii PIB-ului. În tabelul 3.3, sunt prezentate rezultatele obținute în baza modelului econometric folosit prin regresia PIB în raport cu cheltuielile publice totale, compuse din cheltuieli publice capitale și cheltuieli curente, folosind datele anuale și modelul de bază descris mai sus [26].

Calculul modelului econometric, folosind ecuația de regresie privind dependența dintre cheltuielile publice și PIB, este redată prin:

$$\text{LOG(PIB)} = 3,173 + 0,754 * \text{LOG(CHCAP)} + 0,17 * \text{LOG(CHCR)} + 0,113 * \text{BBP} \quad (3.12)$$

După cum se observă, factorul care contribuie cel mai esențial la variația PIB-ului sunt, după cum și era de așteptat, cheltuielile capitale. Folosind ecuația de regresie din tabelul 3.3, se constată că la o creștere a acestora cu 10%, are loc o creștere a PIB-ului cu 7,54% (0,754 fiind coeficientul de elasticitate). Ceilalți factori au o influență mai puțin semnificativă, dar, totuși, deși în diferite proporții, contribuie la evoluția PIB-ului. Astfel, la o creștere a cheltuielilor curente cu 10%, are loc o creștere a PIB-ului cu 1,7%. Toți parametrii factorilor au trecut *testul Student* peste limita valorilor

tabelare ale acestuia, chiar și la un nivel de semnificație de 5% (CHCAP) și, respectiv, 10% (CHCR și BBP). Proporția în care variabilele explicative determină variația variabilei dependente este de circa 98,4%.

Tabelul 3.3. Rezultatele estimării ecuației de regresie

Dependent Variable: LOG(PIB)

Method: Least Squares

Sample: 2000-2015

Included observations: 16

LOG(PIB)=C(1)+C(2)*LOG(CHCAP)+C(3)*LOG(CHCR)+C(4)*BBP

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(1)	3.173119	1.250718	2.537038	0.0261
C(2)	0.754398	0.138384	5.451471	0.0001
C(3)	0.169943	0.095842	1.773150	0.0916
C(4)	0.113301	0.106632	-1.062544	0.1089
R-squared	0.984085	Mean dependent var		17.72002
Adjusted R-squared	0.980106	S.D. dependent var		0.635838
S.E. of regression	0.089683	Akaike info criterion		-1.772757
Sum squared resid	0.096516	Schwarz criterion		-1.579610
Log likelihood	18.18206	Hannan-Quinn criter.		-1.762866
F-statistic	247.3303	Durbin-Watson stat		1.616861
Prob(F-statistic)	0.000000			

Sursa: Toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza softului econometric Eviews 8.1

În figura 3. 29, acest lucru este confirmat vizual printr-o suprapunere evidentă a liniei trendului ce reflectă evoluția PIB-ului cu linia trendului ce reflectă evoluția ajustată a PIB-ului conform modelului elaborat. Indicatorul F-statistic (bazat pe testul Snedecor-Fisher) are o valoare mult peste cea tabelară, probabilitatea invalidării modelului fiind de 0,00%.

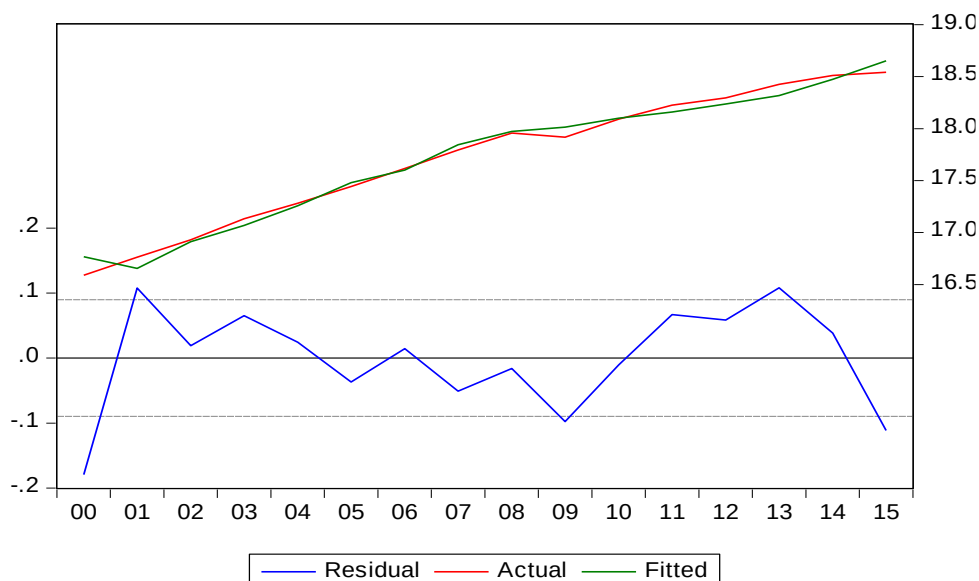


Fig. 3. 29. Trendul PIB-ului actual vs. cel calculat

Sursa: Toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza softului econometric Eviews 8.1

Testul Durbin-Watson a înregistrat valoarea de 1.616, fapt care infirmă existența autocorelării reziduurilor. Rezultatele cu variabila artificială – BBP sugerează că elementele bugetului bazat pe performanțe, începînd cu 2006, au, de asemenea, un impact pozitiv asupra creșterii PIB-ului, chiar dacă, din punct de vedere statistic, rezultatele testării nu sunt semnificative la un grad de semnificație statistică de 10%.

Statisticile de bază ale eșantionului de date primare utilizate în modelarea econometrică se regăsesc în tabelul A 18.1 din **Anexa 18**.

Testele de rădăcină unitate. Luînd în considerare testele statistice ale ADF și PP și valorile critice ce corespund pragurilor de semnificație de 5% și 10%, se observă că statisticile de testare sunt mai mari decît valorile critice. Astfel, seria de date se consideră staționară la acest nivel. Testul de rădăcină unitate indică faptul că variabilele - PIB, CHCAP, CHCR și BBP sunt integrate de același ordin: ordinul unu. Nivelul de integrare al acestora indică numărul de diferențieri ale seriilor de timp înainte ca staționaritatea lor să fie indusă. În tabelele A 18.2 și A 18.3 din **anexa 18**, sunt prezentate rezumativ rezultatele testelor Dickey-Fuller și Phillips-Perron. Combinația liniară de serii integrate de același grad se consideră ca fiind co-integrare.

Testele de co-integrare. Rezultatul arată că există o relație pe termen lung dintre PIB și variabilele explicative, în special: CHCAP (cheltuielile publice capitale) și CHCR (cheltuielile publice curente). Testul de co-integrare Johansen este prezentat în Tabelul A 19.1 din **Anexa 19**. Modelul cu lagul 1 a fost ales cu testarea ipotezei liniar deterministe. În metoda Johansen, „urma statistică” este utilizată pentru a determina dacă există variabile co-integrate. Urmele statistice regăsite sunt 0.988877, 0.903984, 0.579733 și 0.491262. Valorile critice ale PIB, CHCAP, CHCR și BBP la nivel de 5% de semnificație statistică sunt 47.85, 29.79, 15.49 și respectiv 3,84. Testul „urmă” indică o ecuație de co-integrare (Tabelul A 19.1 din **Anexa 19**). Astfel, ipoteza nulă a necointegrării dintre variabile este respinsă. Rezultatul testului arată existența unei relații de echilibru pe termen lung în ecuațiile analizate la un nivel de semnificație statistică de 5%.

Ecuația cu coeficienții normalizați de co-integrare pe **termen lung**, bazată pe datele din Tabelul A 19.2 din **Anexa 19**, este reprezentată în felul următor:

$$\text{LOG(PIB)} = 0.728 * \text{LOG(CHCAP)} + 0.2332 * \text{LOG(CHCR)} + 0.1883 * \text{LOG(BBP)} \quad (3.13)$$

Aplicarea ecuației cu coeficienții normalizați de co-integrare arată că creșterea cu 10% a cheltuielile publice capitale (CHCAP), în medie, va conduce la creșterea cu 7,2% a produsului intern brut (PIB). Iar creșterea cu 10% a cheltuielilor curente (CHCR), în medie, va conduce la creșterea cu 2,3% a produsului intern brut (PIB).

Rezultatele testului de cauzalitate Granger. Pentru examinarea relației (bi-direcționale) dintre perechile de variabile, s-a analizat nivelul de 5% de semnificație statistică și valoarea f-tabelară de

3.39. Avînd în vedere că valoarea p-calculată a perechii CHCAP/PIB este de 0.0429, iar valoarea p pentru perechea PIB/CHCR este de 0.1767, se poate conchide că există o relație de cauzalitate într-o singură direcție - între CHCAP și PIB. Aceasta generează concluzia că cauzalitatea pornește de la CHCAP spre PIB, și nu de la PIB spre CHCAP (Tabelul 3.4).

Tabelul 3.4. Rezultatele testului de cauzalitate Granger

Sample: 2000 2015

Lags: 2

Null Hypothesis:	Obs	F-Statistic	Prob.
LOG(CHCAP) does not Granger Cause LOG(PIB)	14	0.14995	0.0429
LOG(PIB) does not Granger Cause LOG(CHCAP)		2.11424	0.1767
LOG(CHCR) does not Granger Cause LOG(PIB)	14	0.82488	0.0369
LOG(PIB) does not Granger Cause LOG(CHCR)		1.26646	0.3276
BBP does not Granger Cause LOG(PIB)	14	0.45602	0.6477
LOG(PIB) does not Granger Cause BBP		1.02122	0.3984

Sursa: Toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza softului econometric Eviews 8.1

Același lucru este valabil și pentru CHCR/PIB: cauzalitatea pornește de la CHCR spre PIB. Acest rezultat este în conformitate cu teoria keynesiană cu privire la cheltuielile publice, care prevede că Produsul Intern Brut este o funcție a cheltuielilor publice.

În orice caz, existența unui echilibru de co-integrare pe termen lung prevede, de asemenea, fluctuații pe termen scurt. În scopul de a corecta aceste fluctuații, s-a încercat, în continuare, aplicarea mecanismului de corectare a erorilor (VECM).

Modelul de tip vector de corectare a erorii (VECM). După cum s-a menționat, VECM are scopul de a lega dinamica pe termen scurt ale ecuațiilor de co-integrare cu dispunerea statică a lor pe termen lung. În scopul de a „curăți” dinamica pe termen scurt a relațiilor, a fost adoptat mecanismul de tip vector de corectare a erorii. Comparînd rezultatul MCMMP cu rezultatele de după introducerea VECM, s-a observat că coeficienții variabilelor independente au același semn. Acest rezultat înseamnă că nu există o schimbare de dinamică pe termen scurt în raport cu dinamica pe termen lung. Astfel, conform calculelor modelului VECM, atît CHCAP, cît și CHCR contribuie la evoluția PIB-ului: pe termen lung, se constată că creșterea cu 10% a cheltuielile publice capitale (CHCAP), în medie, va conduce la o creștere cu 8,9% a produsului intern brut (PIB), iar creșterea cu 10% a cheltuielilor curente (CHCR), în medie, va conduce la creșterea cu 3,4% a produsului intern brut (Tabelul A 19.3 din **Anexa 19**).

Concluzii și recomandări. Modelul econometric a fost folosit pentru investigarea impactului creșterii cheltuielilor publice asupra creșterii PIB în Republica Moldova pentru anii 2000-2015. Urmare a rezultatelor generate de modelul elaborat, autorul conchide că, în Republica Moldova, cheltuielile publice au un efect pozitiv semnificativ, din punct de vedere economic și statistic, asupra

creșterii PIB-ului. Autorul a constatat că există o relație de interdependență pe termen lung dintre cheltuielile publice și PIB-ul Republicii Moldova. Testul co-integrare angajat, de asemenea, a arătat că există o relație, pe termen lung, dintre Produsul Intern Brut (PIB) și variabilele explicative utilizate: cheltuielile publice capitale (CHCAP), cheltuielile publice curente (CHCR) și variabila calitativă BBP. Coeficienții de co-integrare normalizați pentru o ecuație de co-integrare au determinat că, pe termen lung, creșterea cu 10% a cheltuielilor publice capitale (CHCAP), în medie, va conduce la creșterea cu 7.2% a produsului intern brut (PIB). Iar creșterea cu 10% a cheltuielilor curente (CHCR), în medie, va conduce la creșterea cu 2.3% a produsului intern brut (PIB). Rezultatele cu variabila artificială – BBP sugerează că elementele bugetului bazat pe performanță, începînd cu anul 2006, de asemenea, au un impact pozitiv asupra creșterii PIB-ului, chiar dacă, din punct de vedere statistic, rezultatele testării nu sunt semnificative la un grad de semnificație statistică de 10%.

În baza rezultatelor obținute prin validarea modelului econometric, autorul propune următoarele recomandări: este oportună majorarea cheltuielilor publice capitale în Republica Moldova, fapt ce va accelera dezvoltarea sectoarelor productive; gestionarea în mod corespunzător, eficient, a cheltuielilor publice capitale va permite ridicarea capacității de producție a economiei autohtone; continuarea implementării BBP, avînd în vedere impactul pozitiv asupra creșterii PIB-ului, ceea ce, implicit, va spori creșterea economică acestea mai calitativă în Republica Moldova.

3.5. Concluzii la capitolul 3

1. Cercetările efectuate de autor denotă existența unor probleme în procesul bugetar, care limitează performanța bugetară în Republica Moldova. Unele dintre ele se referă la faptul că standardele naționale de clasificare bugetară nu sunt totalmente armonizate cu standardele internaționale de clasificare bugetară, structura sectorului public, în special a serviciului public, nu se conformează la ESA95 și ESA2010, raportul privind executarea bugetului se publică cu întârziere, majoritatea ministerelor nu publică informație despre executarea propriului buget pe programe. Totodată, lipsesc reglementările și ghidurile metodice privind evaluarea performanțelor bugetare la nivel de autoritate publică (minister); în ansamblu, pe țară și pe sectorul public; în prezent, nu se aplică un sistem de indicatori de performanță pentru măsurarea gradului de conformitate la principiile europene în domeniul MFP.

2. Subliniem că țările care aspiră la obținerea statutului de candidat și potențial candidat al Uniunii Europene, inclusiv Republica Moldova, trebuie să-și dezvolte sistemele de management bugetar și financiar în conformitate cu *principiile europene*, stabilite de către OCDE în corespundere cu standardele internaționale și acquis-ul comunitar. Conform cerințelor europene, bugetul se formulează în corespundere cu prevederile legale transparente și cu cadrul de cheltuieli

pe termen mediu, asigurându-se traiectoria dintre balanța bugetului guvernamental și datoria publică cu produsul intern brut. Odată ce vor deveni state membre ale UE, ele vor remite *Programe de Stabilitate* sau *Programe de Convergență*, întocmite în corespundere cu *Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale (ESA2010)*, care stabilește o altă componentă a sectorului guvernamental general (sectorul public) în statele-membre ale UE, comparativ cu conținutul sectorului public în Republica Moldova. Țările candidate folosesc cadrul de cheltuieli pe termen mediu în propunerile ce se transmit către Comisia Europeană pentru accesarea fondurilor din Programele SAPARD, ISPA și PHARE.

3. Menționăm că performanța financiară a utilizării resurselor bugetului public național și bugetului de stat, în anii 2012-2014, a înregistrat o ușoară îmbunătățire, grație traiectoriei ascendente a veniturilor și cheltuielilor și a reducerii raportului dintre deficitul bugetar executat către cel rectificat. În abordarea metodologică a performanței multidimensionale, performanța bugetară urmează să fie evaluată prin conexiunea politicilor cu bugetul anual prin prisma conformității la principiile europene în domeniul managementului finanțelor publice.

4. Ținând cont de aspirațiile Republicii Moldova de urmare a vectorului european, precum și bunele practici ale țărilor europene, autorul propune un *sistem de monitorizare și evaluare a performanței bugetare sistemice* la nivel național, care permite identificarea gradului de conformare a elementelor managementului finanțelor publice la principiile europene. Sistemul se bazează pe un *set de indicatori de performanță*, ce cuprinde următoarele trei aspecte: *conexiunea dintre politicile publice și planificarea strategică, dintre CBTM și bugetul de stat; conformarea sistemului managementului finanțelor publice la principiile europene, impactul cheltuielilor publice asupra principalului indicator macroeconomic.*

5. Considerăm că sistemul propus, care conține *indicatori de performanță*, ce caracterizează principalele elemente ale managementului finanțelor publice, descrie cadrul metodologic și indicatorii de performanță bugetară, sursele de date și metoda de calculare pentru fiecare indicator. Sistemul permite evaluarea performanței bugetare sistemice, în ansamblu, pe țară, analizând datele efective ale indicatorilor de performanță, comparându-le cu țintele planificate, pentru perioada de raportare și datele în dinamică pentru o perioadă de cel puțin trei ani, precum și estimând impactul mijloacelor bugetare asupra PIB.

6. Sistemul de indicatori a fost validat pe datele statisticii finanțelor publice. Conexiunea dintre politicile publice și bugetul anual a fost analizată pe dimensiunea veniturilor, cheltuielilor și rezultatului financiar al Bugetului Public Național și Bugetului de Stat. Rezultatele analizelor efectuate indică o deviere mai mare dintre cadrul bugetar pe termen mediu și Bugetul Public național, precum și bugetul de stat, pentru cheltuieli, comparativ cu veniturile. Balanța venituri-

cheltuieli a bugetelor a înregistrat cea mai mare deviere, ce denotă o discrepanță anuală de 1,3-3,9 ori mai mare a deficitului bugetului anual, comparativ cu deficitul estimat în CBTM.

7. Menționăm că calitatea elaborării bugetului de stat a fost evaluată prin analiza diferenței dintre bugetul aprobat prin legea anuală a bugetului de stat (planul fiind adoptat ca regulă în luna decembrie, înainte de începerea anului bugetar) și bugetul modificat în decursul anului bugetar (ultima variantă a planului rectificat în decursul anului bugetar). Analiza indică următoarea tendință de planificare a bugetului anual în decursul anilor 2012-2014: veniturile au fost supraestimate (pe anii 2012-2013) și reduse în decursul anului, indiferent de situația cu veniturile, cheltuielile au fost majorate, ceea ce a condus la creșterea discrepanței dintre deficitul bugetar inițial adoptat și cel rectificat. 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.

8. În opinia autorului, reformele au contribuit substanțial la îmbunătățirea componentelor MFP, în consecință, Republica Moldova înregistrează un nivel moderat (mediu) al gradului de conformare la principiile europene în domeniu, fapt dovedit de rezultatele atinse în procesul de planificare și executare a bugetului care se fundamentează pe programe bugetare în corespundere cu CBTM, de implementare a managementului financiar și control intern, și a auditului extern.

9. Dimensiunea financiară a sectorului public a fost măsurată prin ponderea cheltuielilor bugetului public național în produsul intern brut. Cercetările științifice efectuate indică o majorare a ponderii veniturilor și cheltuielilor BPN în PIB în decursul anilor de la 33,9% la 41,8% la venituri, respectiv de la 36,4% la 43,7% la cheltuieli. Analiza denotă că, în perioada analizată, se disting *trei etape* în evoluția ponderii veniturilor și cheltuielilor BPN în PIB. *Etapa 2000-2004*, care se caracteriza printr-un nivel relativ jos al mărimii sectorului public (al ponderilor menționate) datorită faptului că nu toate veniturile și cheltuielile sectorului public erau încadrate în BPN; *etapa 2005-2008*, care se caracteriza printr-un nivel mai înalt al mărimii sectorului public, cauzat de creșterea resurselor financiare publice și a includerii în BPN a resurselor externe, a mijloacelor speciale etc., care, anterior, nu erau incluse în buget; *etapa 2010-2014*, care se caracterizează prin reducerea dimensiunii financiare a sectorului public în PIB datorită crizei financiare din anul 2009 și implementării politicii de reducere a cheltuielilor publice și efectivului de personal în entitățile bugetare.

10. Considerăm că cheltuielile publice ale BPN nu reflectă în întregime scopul stabilit în documentele strategice ale Guvernului. Cheltuielile publice urmează să crească în baza produsul intern brut autohton, în timp ce analiza conexiunii dintre PIB și cheltuielile BPN indică majorarea cheltuielilor, preponderent, pe contul surselor financiare externe.

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 complementarea cu „calitatea serviciilor” și „intrări-ieșiri-rezultate”. În accepțiunea autorului, conceptul de performanță bugetară înglobează 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 strategiilor 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 la costuri exagerate de 500 mil. lei în anul 2014. Conexiunea nesatisfăcătoare identificată este cauzată și de faptul că secretarul de stat nu are atribuții referitoare la coordonarea politicilor cu CBTM și bugetare.

3. Reforma 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*, folosindu-se indicatorii financiari și, respectiv, indicatorii de performanță - de produs, de eficiență și de rezultat. Deși 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 R.M. 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 sistemic.

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 încorporate în CBTM și alocățiile corespunzătoare din bugetul anual. Analiza denotă că veniturile bugetului au fost supraestimate pe anii 2012-2013 și reduse în decursul anului, iar cheltuielile bugetare au fost majorate, ceea ce a condus la creșterea discrepanței 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 relevă 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 acesteia: perioada 2000-2004, în care ponderea era relativ joasă; perioada 2005-2008 - cu o pondere majorată, cauzată de creșterea resurselor financiare publice și luarea în evidență a resurselor externe și mijloacelor speciale; perioada 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 o 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 să fie 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 o 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 referitoare 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 referitoare 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

Publicații în limba română

1. Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană. <http://justice.md/md/353829> (vizitat 11.07.2015).
2. Abraham-Froias G. Economia politică. București: Humanitas, 1994. 320 p.
3. Anuarul Statistic al Republicii Moldova, edițiile 2006-2015. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. <http://www.statistica.md> (vizitări multiple).
4. Baurciulu A. Direcțiile perfecționării managementului finanțelor publice în R. Moldova prin prisma macrobugetării. În: 60 de ani de învățământ economic superior în Republica Moldova prin inovare și competitivitate spre progres economic. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2013, p. 38- 42.
5. Belostecnic Gr. Economia Republicii Moldova: unele realități și perspective. În: Economica, 2012, nr 3, p. 7-26.
6. Botnari N., Nedelcu A. Evaluarea performanței financiare a întreprinderilor industriale prin prisma dimensiunilor de profitabilitate, rentabilitate și creștere. În: Economica, 2015, nr 3 (93), p. 49-59.
7. Budianschi D. Evoluția sectorului bugetar și lecțiile învățate. Chișinău: Centrul analitic independent „Expert-Grup”. 2013. 15 p. <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/859-evolu%C8%9Bia-sectorului-bugetar-%C8%99i-lec%C8%9Biile-%C3%AEenv%C4%83%C8%9Bate&category=180> (vizitat 10.05.2014).
8. Bugetarea pe programe în cadrul Ministerului Economiei, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. Chișinău: Centrul Analitic Independent Expert-Grup, 2013, 23 p. <http://expert-grup.org> (vizitat 10.05.2014).
9. Casian A. Dezvoltarea sistemului de audit intern în instituțiile publice din Republica Moldova. În: 60 de ani de învățământ economic superior în Republica Moldova prin inovare și competitivitate spre progres economic. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2013, p. 35- 38.
10. Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu pe anii 2002-2004, 2003-2005, 2006-2008, 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011, 2011-2013, CBTM pe anii 2012-2014, 2013-2015, 2014-2016. <http://www.mf.gov.md> (vizitat 14.09.2012, 09.10.13, 20.01.2014, 10.04.2015).
11. Cistelean L. M. Economia, eficiența și finanțarea investițiilor. București: Economică, 2002, 145 p.
12. Ciubotaru M. Abordări metodologice privind gestionarea finanțelor publice în Republica Moldova. În: Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2014, p. 29-36.
13. Ciubotaru M., Hîncu V. Managementul financiar în sistemul managementului public în economia contemporană. În: Studii Economice, 2008, An II, nr1-2. Chișinău: ULIM, 2008, p. 271-287.
14. Ciubotaru M., Hîncu V. Reformarea sistemului de management financiar public în Republica Moldova. În: Analele Universității Libere Internaționale din Moldova. Seria Economie. 2009. Chișinău: ULIM, 2009, vol. 8, p. 31-38.

15. 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. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2015, p. 15-22.
16. 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 conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2015, p. 28-36.
17. Ciubotaru M., Ursu V. Fundamentele politicilor financiare de gestiune și monitorizare a întreprinderilor. Chișinău: ASEM, 2012. 140 p.
18. Cobzari L., Cibotaru I. Concordanța strategiilor naționale cu procesul ajustării cadrului legislativ privind sistemul financiar al Republicii Moldova la standardele europene. În: Dezvoltarea economică în contextul aspirației de integrare europeană. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova, 2009, p. 342-348.
19. Dobrotă N. Dicționar de economie. București: Economică, 1999. 543 p.
20. Evaluarea Cheltuielilor Publice și Responsabilității Financiare. Raport asupra Performanței Managementului Finanțelor Publice. Banca Mondială. Republica Moldova. Chișinău, 2011. 107 p.
21. Fuior E. Sistemul fiscal și utilizarea lui în reglarea cheltuielilor bugetare. În: Analele Academiei de Transporturi, Informatică și Comunicații. Chișinău, 2003, vol. II (III), p. 189-199.
22. Ganea V., Iagăr M. Tendințele schimbărilor politicilor bugetare europene (experiența României). În: Potențialul de finanțare al pieței financiare nebankare și perspectivele dezvoltării acesteia. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2015, p. 342-348.
23. Ghidul indicatorilor de performanță financiară. www.falr.ro (vizitat 19.10.14, 24.11.15).
24. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020. Nr. 573 din 06.08.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.08.2013, nr.173-176/669.
25. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea structurii-tip a regulamentelor privind organizarea și funcționarea organului central de specialitate al administrației publice și autorității administrative din subordinea acestuia. Nr.1310 din 14.11. 2006 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.11.2006, nr.181-183/1407.
26. 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 Conferinței Științifice Internaționale. Chișinău: ASEM, 2015, p. 122-127.
27. Hîncu V. De la bugetarea bazată pe program către bugetarea bazată pe performanță: provocare pentru țările cu economii emergente. În: Rolul investițiilor în dezvoltarea durabilă a economiei naționale în contextul integrării europene. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2010, p. 234-239.
28. Hîncu R., Hîncu V., Conencov O. Réflexions sur la relation entre le financement de l'enseignement supérieur, la qualité de l'enseignement et l'employabilité. În: Internalisation et professionnalisation de l'enseignement supérieur : état des lieux et perspectives. Materialele

- conferinței științifice internaționale sub înaltul patronaj al UNESCO. Chișinău: Institutul Internațional de Management IMI-NOVA, 2015, p. 28-40.
29. Hîncu V. Studiul comparativ al implementării bugetării bazate pe performanță în Republica Moldova și în alte țări. În: Aspecte ale dezvoltării potențialului economico-managerial în contextul asigurării securității naționale. Materialele conferinței științifice internaționale. Bălți: Universitatea de Stat „Alecu Russo”, 2015, p. 198-203.
 30. Hîncu V. Investiții în rezultate: finanțarea cheltuielilor publice în baza performanțelor. În: Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2014, p. 187-191.
 31. Hîncu V., Meșter R. Nivelul de impozitare ca element esențial pentru evaluarea eficienței cheltuielilor publice. În: Republica Moldova: 20 de ani de reforme economice. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău: ASEM, 2011, vol. 2, p. 95-98.
 32. Hîncu V., Ofrim G. Indicatorii veniturilor, cheltuielilor și deficitului bugetar - importanți indicatori de analiză a riscului economic la nivel de țară. În: Simpozionul internațional al tinerilor cercetători. Chișinău: ASEM, 2010, p. 313–315.
 33. Hîncu V. Unele aspecte privind măsurarea performanțelor managementului financiar public. În: *Economica*, 2009, nr 6, p. 24-29.
 34. Hîncu V. Aspecte privind implementarea reformei managementului financiar public în statele în curs de dezvoltare. În: Simpozionul internațional al tinerilor cercetători. Chișinău: ASEM, 2009, p.315-317.
 35. Hîncu V. Performanțele managementului financiar în cadrul sistemului managementului public: abordări teoretice și practice. În: Simpozionul tinerilor cercetători. Chișinău: ASEM, 2008, p. 197-200.
 36. Hîncu V. Impactul bunei guvernări asupra eficientizării managementului financiar public. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: AAP de pe lângă Președintele Republicii Moldova, 2011, p. 186-189.
 37. Iliadi Gh. Abordări teoretice și practice privind evaluarea și modelarea echilibrului financiar în economia națională: articol științific de sinteză. În: *Economie și Sociologie: ediție suplimentară*, 2011, nr 2, p. 58.
 38. Iliadi Gh., Dodon S. Sinteză evoluției teoriilor privind echilibrul bugetar și a modelelor moderne de programare a acestuia. În: *Analele Institutului de Economie, Finanțe și Statistică*. Chișinău: IEFS, 2012, p. 74-79.
 39. Jula D. *Econometrie*, Ed. Mustang, 2012, ISBN 978-606-8058-77-1.
http://www.postdoc.acad.ro/data/files/ECONOMETRIE_-_prof.Jula.pdf
 40. 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.
 41. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Nr. 847-XIII din 24 mai 96, cu modificările și completările la situația din 12.02.2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 27.03.1997, nr.19-20/197 (abrogată din 01.01.16).
 42. Legea privind finanțele publice locale. Nr. 397-XV din 16 octombrie 2003, cu modificările și completările la situația din 12.02.2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 19.12.2003, nr.248-253/996.

43. Legea bugetului de stat pe anul 2014. Nr. 339 din 23.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.01.2014, nr.14-16/34.
44. Legea bugetului de stat pe anul 2013. Nr. 249 din 02.11.2012, cu modificările ulterioare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.12.2012, nr.263-269/853.
45. Legea bugetului de stat pe anul 2012. Nr. 282 din 27.12.2011, cu modificările ulterioare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 25.01.2012, nr. 19-20.
46. Legea bugetului de stat pe anul 2011. Nr. 52 din 31.03.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.04.2011, nr. 63-64.
47. Legea bugetului de stat pe anul 2010. Nr. 133 din 23.12.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.12.2009, nr. 193-196.
48. Legea bugetului de stat pe anul 2009. Nr. 244 din 21.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.12.2008, nr. 223-225.
49. Legea privind transparența în procesul decizional. Nr. 239 din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.12.2008, nr. 215-217.
50. Legea contabilității. Nr.113 din 27.04.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2014, nr. 27-34.
51. Legea privind achizițiile publice. Nr.96 din 13 aprilie 2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 27.07.2007, nr.107-111 (data intrării în vigoare 01.05.2016).
52. Legea privind achizițiile publice. Nr.131 din 3 iulie 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.07.2015, nr.197-205/3107.15 (se abrogă din 01.05.2016).
53. Legea privind controlul financiar public intern. Nr. 229 din 23 septembrie 2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.11.2010, nr.231-234.
54. Lipsey R., Chrystal A. Economia pozitivă. București: Economică, 1999. 334 p.
55. Manole T. Managementul procesului bugetar în Republica Moldova. În: Economie și Sociologie. 2010, nr 3 (18), p. 35-38.
56. Manole T. Cercetări în domeniul managementului finanțelor publice în Uniunea Europeană. În: Economie și Sociologie, 2012, nr 2, p. 45-52.
57. Matei Șt., Băileșteanu Gh. Evaluarea eficienței economice: sinteză și sisteme. Timișoara, 1986. 212 p.
58. Monitorizarea și evaluarea implementării cadrului normativ cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Ghid practic, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. 2015, p. 12. www.cancelaria.gov.md (vizitat 10.02.2015).
59. Mureșan V. Valorile și criteriile eficienței. București: Politică, 1986. p.13.
60. Naval E. Modelarea creșterii economice în condiții incerte. În: Modelare matematică, optimizare și tehnologii informaționale. Conferință internațională. Chișinău, 2012, p. 137-145.
61. Ordinul Ministerului Finanțelor cu privire la Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Nr.191 din 31 decembrie 2014.

62. Profiroiu M., Profiroiu A. Cadrul de analiza a performantelor sectorului public. În: Economie teoretică și aplicată. București: ASE, 2007, p. 41-50. <http://store.ectop.ro/articole/180.pdf> (vizitat 05.07.2015).
63. Programe de dezvoltare strategică ale Ministerului Economiei al Republicii Moldova pe anii 2012-2014. <http://mec.gov.md>. (vizitat 02.07.2015, 03.07.2015).
64. Programe bugetare ale Ministerului Economiei al Republicii Moldova pe anii 2013-2015, 2014-2016. <http://mec.gov.md>. (vizitat 04.07.2015).
65. Pârțachi I. ș.a. Metode econometrice de evaluare a activelor financiare. În: Analele Academiei de Studii Economice a Moldovei. Chișinău: ASEM, 2011, vol. 9, p. 258-259.
66. Rapoarte privind Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității Financiare în Republica Moldova (PEFA-2011; PEFA-2015).
67. 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).
68. Rapoarte privind executarea bugetului Ministerului Economiei al Republicii Moldova pe programe pentru anii 2011 - 2014. www.mec.gov.md/rapoarte (vizitat 20.05.2014, 11.11.15).
69. Raportul de evaluare a procesului Cadrului bugetar pe termen mediu 2014-2016. www.mf.gov.md/rapoarte (vizitat 16.07.2015).
70. Rotaru L. Bugetarea în bază de programe și performanță. În: Politici economice și financiare pentru o dezvoltare competitivă. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: ULIM, 2013.
71. Roșcovanu M., Manole T., Secrieru A. Bugetarea pe bază de performanță (Ghid pentru administrația publică locală). BCI. Chișinău: Nova-imprint SRL, 2010, 68 p.
72. Secrieru A. Autonomia bugetară locală în Republica Moldova: constrângeri și soluții de creștere. În: Analele Academiei de Studii Economice a Moldovei. Chișinău: ASEM, 2011, vol. 9, p. 144-148.
73. Secrieru A. Calitatea procesului bugetar la nivelul administrațiilor publice locale din Republica Moldova. În: Economie și Sociologie, 2011, nr. 2, p. 49-57.
74. Secrieru A. Evaluarea managementului finanțelor publice locale și a sistemului local de bugetare. www.viitorul.org/public/files/imagini/DESCENTRALIZARE/prezentare%20angela%20secrieru.pdf. 39 p. (vizitat 12.05.2015).
75. Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2020, Legea Nr. 166 din 11.07.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.11.2012, nr. 245-247.
76. Stratulat O. Principii de optimizare a cheltuielilor pe verigile sistemului bugetar. În: Simposia Professorum: Seria Economie. Chișinău: ULIM, 2002, p. 222-225.
77. Stratulat, O. (coautor). Managementul performant al serviciilor publice – exigență a modelului european al administrației publice. În: Simposia Professorum: materialele sesiunii științifice. Chișinău: ULIM, 2005, p. 83-86.
78. Staicu Fl. (coord.). Eficiența economică a investițiilor. București: EDP, 1995, 354 p.
79. Șiclovan Gh. Eficiența economică. București: Editura Academiei, 1974. 211 p.

80. Sistemul Național de Integritate Moldova 2014. Transparency International Moldova, 248 p. www.transparency.md/Docs/SNI-2014.pdf (vizitat 12.01.2014) .
81. Standardele Naționale de Contabilitate cu aplicare de la 1 ianuarie 2014. <http://mf.gov.md/actnorm/contabil/standartnew> (vizitat 20.06.2014).
82. Timuș A., Cîmpeanu E., Trofimov V., Pădurean E. Politici fiscale și bugetare în teoriile economice. Chișinău: IEFS, 2012, 235 p.
83. Timuș, A., Naval E. Inovarea și creșterea economică în Republica Moldova. În: Economie și sociologie, 2011, nr 1, p. 155-164.
84. Timuș, A., Perciun, R. Șeptelici V. Analiza politicii bugetare a Republicii Moldova. In: Creșterea economică în condițiile internaționalizării. Materialele conferinței practico-științifice internaționale. Chișinău: INCE, 2011, p. 191-297.
85. Țurcan R., Bugaian L. Restructurarea, raționalizarea și modernizarea sectorului învățământului superior în Republica Moldova. Tempus, Proiectul EUniAM. Chișinău: Cuvîntul – ABC, 2015. 120 p.
86. Ulian G., Caprian Iu., Ganea V. Controlul Financiar-Fiscal în Republica Moldova, Chișinău: INCE, 2013. 255 p.
87. Ulian G., Vișanu T. Cadrul de cheltuieli pe termen mediu - instrument eficient de planificare a bugetului. Revista științific., 2013, nr 2(62), p. 77-83.
88. Ulian G., Isac D. Controlul financiar – instrument al politicii financiare. În: Potențialul de finanțare al pieței financiare nebankare și perspectivele dezvoltării acesteia. Conferința științifică internațională. Chișinău: ASEM, 2015, p. 189-194.
89. Veverița E. Bugetarea pe programe în cadrul Ministerului Economiei și Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare. Chișinău: Centrul analitic independent „Expert-Grup”, 2013. 23 p. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Rfsr7bz8-IUJ:www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/download/1073_ebb49e32661002ec32186d507328f480+&cd=4&hl=ro&ct=clnk (vizitat 14.10.2014).

Publicații în limba engleză

90. Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public sector efficiency: An international comparison, European Central Bank, Working Paper, no. 242/July 2003, 38 p. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf?97d51e6d2cca0da4180e5c215dccd8e> (vizitat 12.04.2013).
91. Afonso A. Schuknecht L., Tanzi V. Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency, ECB Working Paper no. 861, 2008, 53 p., www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp861.pdf (vizitat 23.01.2012).
92. Alexiou C. Government Spending and Economic Growth: Econometric Evidence from the South Eastern Europe (SEE). In: Journal of Economic and Social Research 11(1) 2009, p.1-16. <http://jesr.journal.fatih.edu.tr/jesr.alexiou.pdf> (vizitat 02.02.2015).
93. Allen R. Budgetary and financial management reform in Central and Eastern Europe. Journal of Budgeting, vol.2, Supliment I - Models of public budgeting and accounting reforms. OCDE, 2002, 356 p. <http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=&ISBN=9789264177482> (vizitat 09.07.2011).

94. Allen, R. Schiavo-Campo, S., Garrity T. Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach. Washington: World Bank, 2004, 164 p. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15064/275840PAPER0Assessing0and0reforming.pdf?sequence=1> (vizitat 19.05.2014).
95. Andrews M., Shah A. What Would an Ideal Public Financial Management System Look Like? Budgeting and Budgetary Institutions. Washington, World Bank, 2007, 588 p.
96. Aristovnik A., Seljak J. Performance Budgeting: Selected International Experiences and some Lessons for Slovenia, Munich Personal RePEc Archive, 2009, 15 p. https://mpira.ub.uni-muenchen.de/15499/1/MPRA_paper_15499.pdf (vizitat 12.08.2011).
97. American Recovery and Reinvestment Act. www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ5/html/PLAW-111publ5.htm (vizitat 09.12.2010).
98. Barro R. J. Economic Growth in a Cross-Section of Countries. Quarterly Journal of Economics, no 106, 1991, p. 407-443. http://www.jstor.org/stable/2937943?seq=1#page_scan_tab_contents (vizitat 27.11.2013).
99. Bailey S. J. Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice. Palgrave Macmillan, 2001. 464 p.
100. Baunsgaard T. Fiscal Policy in Nigeria: Any Role for Rules? International Monetary Fund Working paper 03/155, 2003, 36 p. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03155.pdf (vizitat 27.11.2010).
101. Betley M. Assessing the Impact of the PEFA Framework. Oxford: Mokoro, 2008. www.pefa.org/report_file/PEFA%20Impact%20Study%20Final%20Report%20-%20Volume%20I%20Synthesis_1215101652.pdf (vizitat 03.11.2009).
102. Blondal J. R. Budgeting in Australia. OECD, Journal on Budgeting, no.8 (2), 2008, p.133–196. www.oecd.org/australia/42007191.pdf (vizitat 14.12.2010).
103. Boboc I. Considerations on the Public Funds Use Based on the Performance: Program Budgeting. Bucharest: Academy of Economic Studies. Budgetary Research Review, vol. 3 (1). www.buget-finante.ro (vizitat 10.07.2015).
104. Boyne G. Local government: concepts and indicators of local authority performance. An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. Public money & management, vol. 2, p. 17-24.
105. Budgeting Washington Law RCW 43.88.090(5). Office of Financial Management Performance and Results Web page: www.ofm.wa.gov/performance (vizitat 15.07.2014).
106. Brooke P. Study of Measures used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Support. Washington: PEFA Secretariat, 2003. http://72.3.224.137/report_studies_file/Study_eng_1193242966.pdf (vizitat 15.07.2011).
107. Broom C. A., McGuire L.A. Performance-Based Government Models: Building a Track Record, Public Budgeting and Finance, no.15 (4), 1995, p. 3–17.
108. Brumby J. Budgeting Reforms in OECD Member Countries. Ed. by Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi. Managing Government Expenditure. Manila: ADB, 1999. p. 349-362.
109. Buchanan J. M. The Constitution of Economic Policy. American Economic Review, vol. 77, 1986, p. 243-250. www.cec.zju.edu.cn/~yao/uploadfile/papers/p004.pdf (vizitat 15.06.2009).

110. Budget 2010. The Estimates of Appropriations for the Government of New Zealand for the year ending 30 June 2011. <http://www.treasury.govt.nz/budget/2010/ise> (vizitat 14.08.2012).
111. Burton A. The Effect of Government Size on the Unemployment Rate. *Public Choice*, Vol. 99, No. 3/4, 1999, p. 395-401. www.jstor.org/stable/30024535 (vizitat 17.05.2013).
112. Cabinet Office Departmental Report 2007 on Making Government Work Better: Performance Report. United Kingdom, London. 2007. 89 p. www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/psa/autumn_delivery/apr2006.pdf (vizitat 29.11.2009).
113. Carlstrom C., Gokhale J. Government Consumption, Taxation, and Economic Activity. *Federal Reserve Bank of Cleveland Economic Review* 3rd Quarter, 1991, p. 28-45.
114. Casian A., Buşmachi E. The budgetary liquidity management in the Republic of Moldova: În: *Debt management in transition countries: Experience and perspectives. The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (Nispacee)*, Bratislava, 2007, p. 184-195.
115. Castro M. F. Defining and Using Performance Indicators and Targets in Government M&E Systems. *World Bank Special Series*, no. 12, July, 2011, 10 p. http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1276521901256/ME12_v2.pdf (vizitat 10.09.2013).
116. Conte M.A., Darrat A.F. Economic Growth and the Expanding Public Sector: A Re-examination. *Review of Economics and Statistics* no.70(2), 1988, p. 322-330.
117. Cretu C. et al. Budget - Performance Tool in Public Sector, *Proceedings of the 5th WSEAS International Conference on Economy and Management Transformation*, 2010. vol. 1, p. 360-368. www.researchgate.net/publication/266856075_Budget_-_Performance_Tool_in_Public_Sector (vizitat 09.10.2011).
118. Curristine T. *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD, 2007, 222 p. www.bmf.gv.at/budget/haushaltsrechtsreform/OECD_Studie_Performance_Budgeting.pdf?5559bp (vizitat 12.09.2008).
119. DAC. *Strengthening Procurement Practices in Developing Countries*. Paris: OECD, 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/12/14/34336126.pdf> (vizitat 22.05.2014).
120. Deming W. Edwards. *Out of the crisis*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, Center for Advanced Engineering Study, 1986, 507 p. <http://catalogue.nla.gov.au/Record/1167288> (vizitat 29.02.2010).
121. DFID. *Review of Public Financial Management Reform Literature*. Pretorius, C. and Pretorius, N. Evaluation Report, London: DFID, 2009, 119 p. <http://www.dfid.gov.uk> (vizitat 15.07.2011).
122. DFID. *Understanding the Politics of the budget: What drives Change in the Budget Process?* London: DFID, 2007. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/politics-of-the-budget.pdf> (vizitat 22.05.2014).
123. DFID. *A Platform Approach to Improving Public Financial Management*. London: DFID. <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/pfma/pfma-briefing-platform.pdf>, 2005.
124. Diamond J. *Budget System Reform in Emerging Economies: The Challenges and the Reform Agenda*, International Monetary Fund, 2006, 118 p. <http://www.imf.org/External/Pubs/NFT/op/245/op245.pdf> (vizitat 14.05.2011)

125. Diamond J. Establishing a Performance Management Framework for Government, International Monetary Fund, Working paper 05/50, 2005, 28 p. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0550.pdf> (vizitat 10.08.2014)
126. Diamond J., Khemani P. Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries. OECD, Journal on Budgeting. vol. 5, no. 3, 2006, p. 102–138.
127. Drake L., Simper R. The Economic Evaluation of Policing Activity: an application of a hybrid methodology. European Journal of Law and Economics, vol. 12, no. 3, 2001, p. 173-192.
128. Drucker P. The essential Drucker: Selections from the management works of Peter F. Drucker. New York: Harper Business, 2001, 368 p.
129. Eisenhardt K. Agency theory: An assessment and review, Academy of Management Review, 14 (1), 1989, p.57-74.
130. Engen E., Skinner J. Fiscal Policy and Economic Growth. National Bureau of Economic Research Working Paper, no. 4223, 1992, 50 p. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=227060 (vizitat 16.11.2009)
131. Engle R., Granger C. Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. Econometrica, vol. 55, 1989, p. 251-276.
132. Farrell M.J. The measurement of productive efficiency, Journal of the Royal Statistical Society A, vol. 120, no. 3, 1957, p. 253–290.
133. Fölster S., Henrekson M. Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics. European Journal of Political Economy 15(2), 1999, p. 337–358.
134. Foltin, Cr., Finding Your Way. Through the Government Performance Maze. Journal of Government Financial Management, Fall, vol. 54, Issue 3, 2005, p. 16-26.
135. Friedman M. The Limitations of Tax Limitation. Policy Review, Summer, 1978, p. 7-14.
136. Gilmour J., Lewis D. Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and the Budget's PART Scores, Public Administration Review, 66 (5), 2006, p.742–752. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00639.x/abstract> (vizitat 20.02.2015, 23.02.2015).
137. Government Management Accountability and Performance (GMAP), Performance Reports: <http://www.accountability.wa.gov/reports/default.asp> (vizitat 15.07.2015, 23.11.15).
138. Government Performance and Results Act (GPRA), 1993. www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra (vizitat 19.12.2014, 15.07.2015).
139. Government Performance and Results Modernization Act (GPRA) of 2010. Office of Management and Budget. USA. www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/index-gpra (vizitat 16.07.2014, 19.07.14).
140. Grier K., Tullock G. An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth: 1951-80. Journal of Monetary Economics, no. 24(2), 1989, p. 259-76.
141. Guseh J. Government Size and Economic Growth in Developing Countries: A Political-Economy Framework. Journal of Macroeconomics 19(1), 1997, p.175–192.
142. Guthrie J., Humphrey C., Jones L., Olson O. Ed. International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions and Challenges. Greenwich: Information Age, 2005. 372 p.

143. Hammerschmid G., Meyer R. E. New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme, *Public Administration*, no.83 (3), 2005, p. 709–733.
144. Hatry H. P. Performance measurement: getting results. Washington: D.C. Urban Institute Press, 1999. 286 p.
145. Heller P. Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change and Other Long-Term Fiscal Challenges, *Journal of Economic Literature*, vol. 43, no. 1, 2005, p. 152-154. <https://www.imf.org/external/pubs/nft/2003/wwp/index.htm> (vizitat 19.11.12).
146. Hodges T., Tibana R. Political Economy of the Budget in Mozambique. London: DFID, 2004. www.dfid.gov.uk/pubs/files/political-economy-mozambique.pdf (vizitat 17.07.2010).
147. Hood Ch. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, no. 69, p. 3-19.
148. Hughes R. Performance Budgeting in the UK. 10 Lessons from a Decade of Experience, *International Monetary Fund*, 2008, 20 p. http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/R.Hughes_Paper.pdf (vizitat 21.03.2014).
149. Jong-Wha L. Capital Goods Imports and Long-Run Growth. *Journal of Development Economics* 48(1). 1995, p. 91–110.
150. Joumard I., Kongsrud P., Nam Y-S., Price R. Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers* 380, OECD Publishing, 2004. www.oecd.org/tax/public-finance/34563306.pdf (vizitat 16.08.10).
151. Kalatschan M. Performance Budgeting, 1st edition. Trauner Verlag, Linz, 2008, 356 p.
152. Kelly J. M., Rivenbark W. C. Performance Budgeting for State and Local Government, 1st edition. M. E. Sharpe, Armonk, New York, 2003. 256 p.
153. Kelly T. Public Expenditures and Growth. *Journal of Development Studies* 34. 1997, p. 60-84.
154. Keynes J. M. General Theory of Employment, Interest and Money, London: Macmillan, 1936.
155. Killick T. The Politics of Ghana's Budgetary System. London: ODI, 2005. www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/what_we_do/Developmental_state/drivers_of_change/GhanaDoC_ODI-CDD_Policy%20Brief_2.pdf (vizitat 26.09.13).
156. Knoop T. A. Growth, Welfare, and the Size of Government. *Journal of Economic Inquiry* 37(1), 1999, p. 103-119.
157. Lledo V., Schneider A., Moor M. Governance, Taxes and Tax Reform in Latin America. Brighton: IDS, 2004. <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp221.pdf> (vizitat 29.09.14).
158. Lonti Z., Woods M. Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency. Paris: OECD, 2008. <http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/40209928.pdf> (vizitat 27.12.2009).
159. Lorenz C. The impact of performance budgeting on public spending in Germany's Laender, 2012, 143 p. www.cejpp.eu/index.php/ojs/article/download/161/123 (vizitat 27.07.2014).
160. Lynch T. Public Budgeting in America, 3rd edition. Englewood Cliffs, New Jersey, 1990. 320 p.

161. Lipsey R., Chrystal A. Economics, ed. 13, Oxford University Press, 2015. 776 p.
162. Mandl U., Dierx A., Ilzkovitz F. The effectiveness and efficiency of public spending, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2008. 34 p.
163. Manning N. The Legacy of New Public Management in Developing Countries. În: International Review of Administrative Sciences, 2001, vol.67 (2), p. 297-312.
164. Marquette H., Scott Z. Getting to Grips with Politics: Political Analysis at the World Bank and DFID. Birmingham: IDD, 2005, 14 p. www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/2438.pdf (vizitat 27.07.2014).
165. Marusinec Jan. Lectii învățate din reformele bugetare în Slovacia. Programul Finanțelor publice pentru dezvoltare, finanțat de Ministerul Finanțelor al Slovaciei, implementat de Centrul regional Bratislava al PNUD. [http:// www.publicfinante.undp.sk/en](http://www.publicfinante.undp.sk/en) (vizitat 19.12.14).
166. Mascarenhas R. C. Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand, Public Budgeting and Finance, 1996, no.16, p. 13–27.
167. Melkers J., Willoughby K. Budgeters'Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches, Public Administration Review, 2001, 61(1), p. 54–64.
168. Melkers J., Willoughby K. The State of the States: Performance-Based Budgeting Requirements in 47 out of 50, Public Administration Review, 1998, 58 (1), p. 66–73.
169. Mihaiu D. Measuring performance in the public sector: Between necessity and difficulty. Studies in Business and Economics. Lucian Blaga University of Sibiu, Romania, 2014, p. 44-46.
170. Mintzberg H. Managing Government Governing Management. Harvard Business Review, 1996, vol. 74, Issue 3, p. 75-83.
171. Monterrey Consensus on Financing for Development adopted at the Monterrey Conference on Financial and Development, 18-22 March 2002, 25 p. <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (vizitat 19.12.14).
172. Moynihan D., Ingraham P. Look for the Silver Lining: Managing for Results in State Governments, Journal of Public Administration and Theory, 2003, no.13/4, p. 469-490.
173. Moynihan, D. What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting, Journal of Public Administration Research and Theory, 2006, no.16 (2), p. 151–168.
174. National Integrity System Assessment Moldova 2014, p. 180. <http://www.transparency.md> (vizitat 14.09.15).
175. Nelson M., Singh R. Deficit-Growth Connection: Some Recent Evidence from Developing Countries. Economic Development and Cultural Change, 1994, no. 43(1), p. 167-91.
176. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990. 159 p.
177. Nunberg B., Green A. Operationalizing Political Analysis: The Expected Utility Stakeholder Model and Governance Reforms. Washington: World Bank, 2004. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2005/07/07/000090341_20050707151550/Rendered/PDF/328730premnote95.pdf (vizitat 21.04.2008).

178. OECD. Performance Budgeting in OCDE Countries. 2007. 226 p. <http://www.bmf.gv.t/buget/> (vizitat 29.03.2014).
179. OECD. Use of Country Systems in Public Financial Management. Paris: OECD, 2008. <http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/engdatcorplook/nt> (vizitat 22.11.2008).
180. OECD. Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management. Paris: OECD, 1995, 234 p.
181. OECD. Government at the Glance. OECD Publishing, Paris: OECD, 2013. www.oecd.org (vizitat 17.10.2014).
182. OECD. Principles-Budgetary-Governance. www.oecd.org/governance/budgeting/principles-Budgetary-Governance.pdf (vizitat 20.11.2007).
183. OECD. Budget Practices and Procedures Database. OECD/World Bank, 2003. <http://oecd.dyndns.org> (vizitat 21.04.2008).
184. Olander S. ed. Public Finance Management in Development Co-operation. Stockholm: Sida, 2007. <http://train4dev.net/pdf/doc494.pdf> (vizitat 21.04.2008).
185. Olson O., Guthrie J., Humphrey C. Growing Accustomed to Other Faces: The Global Themes and Warnings of Our Project. Osaka: Second Asian Pacific Interdisciplinary Research in Accounting Conference, 1998. www3.bus.osaka-cu.ac.jp/apira98/archives/pdfs/26.pdf (vizitat 08.09.2010).
186. Olson O., Humphrey C., Guthrie J. Caught in an Evaluatory Trap: a Dilemma for Public Services under NPFM. În: The European Accounting Review vol. 10(3), 2001, p. 28.
187. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company. 1992, 432 p.
188. Peacock A., Wiseman J. Approaches to the Analysis of Government Expenditures Growth. Public Finance Quarterly, 1979, p. 3-23.
189. PEFA Secretariat. Public Financial Management. Performance Measurement Framework. Washington, DC: World Bank, 2005. http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMFEng-finalSZreprint04-12_1.pdf (vizitat 20.11.2015).
190. Performance Management Guide. Office of Financial Management. Budget Division. State of Washington, USA., 2009, 11 p. www.ofm.wa.gov/budget/manage/default.asp (14.09.2012)
191. Performance Based Budgeting. Some lessons for Poland from the New Zealand Experience. http://siteresources.worldbank.org/POLANDEXTN/Resources/David_Webber_final.pdf (vizitat 12.10.2011).
192. Performance Budgeting - Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation, United States General Accounting Office. 1997, 58 p. <http://www.gao.gov/archive/1997/ai97046.pdf> (vizitat 12.03.2013).
193. Performance Budgeting - State Experiences and Implications for the Federal Government, United States General Accounting Office (GAO/AFMD-93-41), 1993, 20 p. www.gao.gov/products/AFMD-93-41 (vizitat 16.03.2014)
194. Performance information in the budget process: results of OECD 2005 questionnaire. Final report. 43 p. www.oecd.org/officialdocuments (vizitat 26.05.2008).

195. Persson T., Tabellini G. Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts, CEPR Discussion paper, no. 2872, 2001, 52 p. <http://cep.lse.ac.uk/seminarpapers/12-11-02-PE1.pdf> (vizitat 30.05.2014).
196. Peters T. What Gets Measured Gets Done. 1986. http://www.tompeters.com/col_entries.php?note=005143&year=1986 (vizitat 22.12.2009).
197. Pollitt Ch. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, 16 (1), p. 25–44.
198. Pollitt Ch., Bouchaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Revised edition. Oxford: Oxford University Press. 2004. 136 p.
199. Portfolio Budget Statements 2009–2010. www.finance.gov.au/publications/portfolio-budget-statements/09-10/index.html (vizitat 12.06.2013).
200. Prakash T., Cabezón E. Public Financial Management and Fiscal Outcomes in Sub-Saharan African Heavily-Indebted Poor Countries, International Monetary Fund (WP/08/217), 2008. 46 p. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08217.pdf (vizitat 13.05.2011).
201. Promberger K. Controlling für Politik und Öffentliche Verwaltung, 1st edition. Österreichische Staatsdruckerei Wien, Vienna, 1995, p. 119-120.
202. Pre-Budget Report. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm (vizitat 01.11.2014, 03.11.14).
203. Public Service Agreements 2008-2011. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/psa_2008-2011_200409.pdf (vizitat 11.05.2013, 09.11.2014).
204. Public Sector Modernization: Governing for Performance, OECD, Observer, 2004. 8 p.
205. Rakner L. Mukubvu, L. Ngwira N. Smiddy K. and Schneider A. The Budget as Theatre – The Formal and Informal Institutional Makings of the Budget Process in Malawi. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2004. (<http://www.cmi.no/publications/publication/?1928=the-budget-as-theatre-the-formal-and-informal>) (vizitat 21.10.2014).
206. Recommendation of the council on budgetary governance. OCDE, 2015, 18 p. www.oecd.org/governance/budgeting/Principles-Budgetary-Governance.pdf (vizitat 01.08.2015).
207. Review of the Report on Government services' performance indicator framework. Report to the Steering Committee for the Review of Government Service Provision. Independent Reference Group. 2010.
208. Revolution in Financial Management – The Public Finance Act 1989 of New Zealand. www.ssc.govt.nz/node/1397 (vizitat 12.12.2008).
209. Robinson M. Performance Budgeting Models and Mechanisms, 2007, 520 p. <http://www.focusintl.com/RBM137-0230553567.pdf> (vizitat 23.04.2012).
210. Robinson M. Best Practice in Performance Budgeting, Queensland University of Technology, School of Economics and Finance, Discussion Paper No. 124, 2002.
211. Robinson M. Program classification for performance - based budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence, 64 p. https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/performance_based_budgeting_bb.pdf (vizitat 10.10.2013).

212. Rodrik D. Institutions for High-Quality Growth: What they are and how to acquire them. *Studies in Comparative International Development*, 200, 35(3). p.3-31.
213. Rosen H. *Public Finance*. Boston: McGraw-Hill, 2002. 608 p.
214. Rubin I. S., Kelly J. Budget and Accounting Reforms. In: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 562-590.
215. Sanchez A. M., Bermejo L. R. Public Sector performance and efficiency in Europe: The role of public R&D. Institute of Social and Economic Analysis, Working paper, 2007.
216. Schick A. Look before you leapfrog. Washington: World Bank, 1998. [http://wbln0018.worldbank.org/network/prem/premdoclib.nsf/c9d462acccdcedd58525677e006c9df6/1e651420df5fde0c85256745007a85b6/\\$FILE/leap.rtf](http://wbln0018.worldbank.org/network/prem/premdoclib.nsf/c9d462acccdcedd58525677e006c9df6/1e651420df5fde0c85256745007a85b6/$FILE/leap.rtf) (vizitat 22.11.2009).
217. Schick A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reform. In: *World Bank Observer*, 1998, vol. 13, no.1, p. 123-129. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/NZReforms.pdf> (vizitat 26.07.2013).
218. Schick A. A. Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington: World Bank, 1998. www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1803pfm_16.pdf (vizitat 10.12.2009).
219. Schedler K. Performance Budgeting in Switzerland: Implications for Political Control. În: *Learning from International Public Management Reform*, volume 11B, 1st edition. JAI Press Inc., Amsterdam, 2001, p. 455–478.
220. Simar L., Wilson P. *Efficiency Analysis: The Statistical Approach*, 2003.
221. Smith J. F. The Benefits and Threats of PBB: An Assessment of Modern Reform, *Public Budgeting and Finance*, 1999, 19 (3). p . 3–15.
222. Stevens M. Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries. Washington: World Bank. 2004, 27 p. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/StrengthenedApproach/7InstitutionalIssues.pdf> (vizitat 10.02.2008).
223. Stone M. How not to measure the efficiency of public services (and how one might), *Journal of the Royal Statistical Society*, 2002, vol. 165, Issue 3, pages 405–434, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-985X.02461/pdf>.
224. Strauch R., J. von Hagen. *Institutions, politics and fiscal policy*. Ed Springer, 2000, 266 p.
225. Tanzi V., Schuknecht L. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Pres, 2000. <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam032/99040258.pdf> (vizitat 14.03.2009).
226. Tanzi V. Redistributing Income Through the Budget in Latin America. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 1974, vol. 27, no. 108, p. 65-87.
227. Taliercio R. Sequencing for success: Cambodia's Public Financial Management Reform Program - The Platform Approach. Washington: IMF, 2008. blog.pfm.imf.org/pfmblog/files/Cambodia.ppt (vizitat 10.02.2008).
228. The Global Competitiveness Report 2014-2015, 2013-2014: Moldova. <http://www.weforum.org> (vizitat 21.01.2009, 04.03.2009).

229. The Government Performance and Results Act of 1993. <http://www.govexec.com/pdfs/092810rb1.pdf> (vizitat 04.03.2009).
230. The Principles of Public Administration. Chapter 6. Public Financial Management. OCDE, 2014. www.sigmaweb.org (vizitat 15.03.2015).
231. Vani S., Dorotinsky W. PFM Global Landscape: What can we Say About PFM Systems and Trends around the World? Washington: World Bank and IMF. blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/pfm_landscape2.ppt, 2008 (vizitat 17.05.2009).
232. Wagner A. Three Extracts on Public Finance. Translated and reprinted in R.A. Musgrave and A.T. Peacock (eds), Classics in the Theory of Public Finance. London: Macmillan, 1958.
233. Wescott C. World Bank Support for Public Financial Management: Conceptual roots and evidence of impact. Washington: World Bank, 2008, 68 p. http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREf/Resources/pfm_wescott.pdf (vizitat 16.07.2013)
234. Why Budgets matter: The New Agenda of Public Expenditure Management. Overseas Development Institute (ODI). London, 2004. http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_cape_04.pdf (vizitat 17.08.2010).
235. World Bank. Public Expenditure Management Handbook. Washington, 1998. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf> (vizitat 18.06.2009).
236. Value for Money in Government: Sweden 2013. OECD, 2013, 135 p. www.oecd-library.org (25.04.2016).

Publicații în limba franceză

237. Loi organique relative aux lois de finances. n° 2001-692, 01 août 2001. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005631294&dateTexte=vig> (vizitat 19.05.2012).
238. Pârțachi I. L'économétrie des séries macroéconomiques et financières de la République de Moldova. În: Revista Română de Statistică. București, 2011, nr 3, p. 78-85.

ANEXE

Caracteristica componentelor managementului finanțelor publice

Cadrul macrobugetar stă la baza elaborării bugetului, care se planifică în funcție de nivelul indicatorilor macroeconomici. Bugetul este principalul instrument de alocare a resurselor financiare publice. Obiectivul specific al *elaborării și planificării bugetului* constă în asigurarea alocării resurselor financiare publice în corelare cu prioritățile de politici fiscal-bugetare din perspectiva pe termen mediu, precum și în îmbunătățirea eficacității și transparenței procesului de elaborare a bugetului prin implementarea bugetării bazate pe performanță. Alocarea aprobată prin bugetul guvernamental trebuie să reflecte politicile guvernamentale ce au fost enunțate.

Elaborarea și planificarea bugetului, la etapa contemporană, este fundamentată pe planificarea strategică pe termen mediu, aceste perspective fiind cruciale pentru stabilirea legăturilor dintre politici, planificare și bugetare. Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) reprezintă o nouă abordare a managementului cheltuielilor publice, propusă de Banca Mondială la mijlocul anilor '90 [181], ce a înlocuit abordarea pe proces cu planificarea cheltuielilor publice pe termen mediu pe o perioadă de 3-5 ani, care ia în considerare toți actorii implicați în procesul bugetar. Țările OCDE și unele țări cu venit mediu au început să aplice CCTM, folosind plafoane anuale pentru cheltuielile publice.

Executarea bugetului a continuat spre aplicarea unui *sistem de contabilitate* complet și coerent, necesar pentru a sprijini raportarea bugetară și financiară și pentru a asigura transparența bugetului. Obiectivul acestei componente este de a institui un sistem adecvat de contabilitate și de raportare. Rapoartele financiare, consolidate la sfârșitul anului, sunt cruciale pentru transparența sistemului de management financiar. Comitetul Sectorului Public al Federației Internaționale de Contabili (International Federation of Accountants) a elaborat un set de standarde de contabilitate pentru rapoartele financiare în sectorul public. La etapa contemporană, reformarea MFP se bazează pe armonizarea sistemului tradițional de contabilitate în sectorul public la sistemul standardelor internaționale de contabilitate (IPSAS), iar modernizarea procesului bugetar constă în trecerea de la bugetul bazat pe resursele disponibile la bugetul bazat pe performanță. Pentru evaluarea progresului în reformele managementului finanțelor publice, țările cu sprijinul donatorilor, în special Banca Mondială, aplică instrumentul analitic PEFA.

Sistemul informațional de management financiar asigură informatizarea proceselor de elaborare și executare a bugetului și crește viteza și eficiența tranzacțiilor. Obiectivul acestei componente este stabilirea unui instrument de management modern și eficient pentru a susține

utilizatorii în procesul bugetar și pentru furnizarea unei game largi de informații financiare și non-financiare necesare pentru luarea deciziilor.

Achizițiile publice, fiind o componentă vitală a sistemului de MFP, trebuie să reprezinte un sistem bine organizat, eficient și transparent, în care banii alocați prin bugete se transformă în servicii publice. Reformele în domeniul achizițiilor publice în țările în curs de dezvoltare și modernizarea sistemelor respective au fost demarate doar în ultimii ani, astfel, relevarea succesului este limitată.

Managementul financiar și controlul intern este o componentă foarte importantă pentru asigurarea integrității sistemului de management al finanțelor publice. Obiectivul acestei componente este stabilirea unui sistem de audit intern și audit extern în sectorul public pentru a asigura utilizarea eficientă și transparentă a fondurilor publice. *Auditul intern* a început să fie abordat, în literatura de specialitate, și instituționalizat în autoritățile publice în decursul ultimilor 30 de ani în țările dezvoltate și, în ultimii 10 ani, în țările în curs de dezvoltare. Diverse forme de control și audit intern se aplică în diferite țări pentru controlul activității și gestionării finanțelor publice, inclusiv, auditul intern (Canada), autoevaluarea (Australia), autoanaliza (Danemarca, Noua Zeelandă). În țările în curs de dezvoltare, donatorii acordă suport în reformarea sistemului de *audit extern*. În *Noua Zeelandă*, informația agențiilor guvernamentale despre performanță este subiectul auditului extern, efectuat de către Oficiul de Audit, conform legii finanțelor publice (din anul 1989), raportul de audit extern include un scurt raport privind rezultatele auditului performanțelor. În *Regatul Unit al Marii Britanii*, Oficiul Național de Audit întocmește raportul financiar, care nu include informație despre performanțele agențiilor guvernamentale. Guvernul publică anual rezultatele generale despre performanța agențiilor guvernamentale în *Next Steps Review*. Comisia de Audit analizează performanța guvernului local și interpretează indicatorii autorităților locale, le atenționează despre neregularități, informația însă nu reprezintă o opinie de audit. În *Canada și SUA*, se dimensionează, analizează și raportează atât despre performanța activității departamentelor guvernamentale, cât și despre performanța programelor guvernamentale, folosind sisteme automatizate. În țările cu un sistem de audit intern și extern dezvoltat (*SUA, Noua Zeelandă, Suedia, Regatul Unit al Marii Britanii și Finlanda*), persistă problema convergenței dintre interesele celor două tipuri de audituri, cert fiind faptul că aceste audituri au un rol important în managementul performanței.

Sursa: elaborată de autor în baza surselor [181, 190, 191].

Rezultatele evaluărilor PEFA în Republica Moldova în perioada 2006-2015

A. REALIZAREA MFP: Credibilitatea bugetului		Scorul în 2015	Scorul în 2011	Scorul în 2008	Scorul în 2006
PI-1	Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	A	B	C	A
PI-2	Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	A	B+	A	A
PI-3	Total venituri colectate în comparație cu bugetul inițial aprobat	A	B	A (C)*	A
PI-4	Soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților	A	A	A	B
B. PROBLEMELE-CHEIE: Complexitatea și Transparența					
PI-5	Clasificarea bugetului	A	B	C↑	C
PI-6	Complexitatea informației incluse în documentația bugetară	A	A	A	A
PI-7	Nivelul operațiunilor guvernamentale neraportate	A	A	B+	B+
PI-8	Transparența relațiilor fiscale între diferite niveluri ale administrației	A	A	A	A
PI-9	Supravegherea riscului fiscal de alte entități din sectorul public	A	B+	C+↑	C+
PI-10	Accesul publicului la principalele informații fiscale	B	A	A	A
C. CICLUL BUGETAR					
C(i) Bugetarea în baza politicilor					
PI-11	Ordinea și participarea în procesul bugetar	B	B	A	B+
PI-12	Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetare	A	B+	B↑	B
C(ii) Previzibilitatea și controlul executării bugetului					
PI-13	Transparența obligațiilor și răspunderii contribuabililor	A	A	A	A
PI-14	Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calcul al impozitelor	B	A	B+↑	B+
PI-15	Eficacitatea colectării impozitelor	D+	D+	D+	D+
PI-16	Previzibilitatea disponibilității fondurilor pentru angajamentul cheltuielilor	C+	C+	C+	C+
PI-17	Înregistrarea și gestionarea soldurilor de mijloace bănești, datoriilor și garanțiilor	A	A	B+	B
PI-18	Eficacitatea măsurării de control al calculului salariilor	B+	B+	B+(D+)**	D+
PI-19	Transparența, concurența și mecanismele de contestare în achiziții	B	B	B	C+
PI-20	Eficacitatea controalelor interne pentru cheltuielile nesalariale și managementul activelor	B+	B+	B	C+
PI-21	Eficacitatea auditului intern	B+	C+	C+↑	C+
C(iii) Contabilitate, ținerea evidenței și raportarea					
PI-22	Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor	A	A	A	B+
PI-23	Disponibilitatea informațiilor privind resursele primite de unitățile de prestare a serviciilor	A	A	B	B
PI-24	Calitatea și oportunitatea rapoartelor cu privire la buget în timpul anului	C+	C+	C+	C+
PI-25	Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale	C+	C+	C+	C+
C(iv) Examinarea externă și audit					
PI-26	Domeniul, caracterul și urmărirea recomandărilor auditului extern	...	B+	C+	C+
PI-27	Examinarea de către legislativ a legii bugetului anual	...	B+	B+	B+
PI-28	Examinarea de către legislativ a rapoartelor de audit extern	...	C+	D	D+
D. PRACTICILE DONATORILOR					
D-1	Previzibilitatea suportului bugetar direct	D	D	D+	Lipsă
D-2	Informația financiară oferită de donatori pentru bugetare și raportare asupra asistenței acordate prin programe și proiecte	C+	C+	D+	D
D-3	Ponderea asistenței gestionate prin utilizarea procedurilor naționale	...	C	D	D

*NB. Dacă ar fi fost aplicată metodologia actualizată, scorul, în Evaluarea CPRF din 2008, ar fi fost C.

*NB. B+ este pentru ministerele de ramură, D+ este pentru profesorii școlilor primare.

Sursa: rapoartele PEFA Moldova din anii 2011 și 2015 [66].

Structura instituțională a serviciului public din Republica Moldova

Structura instituțională a serviciului public		
Nivelul central (APC)	I. Organele autorităților publice	Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat (inclusiv oficiile teritoriale) Autoritățile publice autonome (aparatur central și subdiviziunile teritoriale) Secretariatul Curții Constituționale și autoritatea judecătorească
	II. Autorități ale administrației publice centrale de specialitate (AAPCS)	Organele centrale de specialitate (OCS) ale administrației publice și alte autorități administrative centrale (AAC) (aparatur central și subdiviziunile teritoriale) Autorități administrative din subordinea ministerelor
Nivelul local (APL)	III. Autorități ale administrației publice locale (AAPL)	AAPL de nivelul al doilea AAPL de nivelul întâi

Notă: Structura corespunde prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Hotărârii Guvernului nr.1001 din 26 decembrie 2011 (anexa nr.1) și Hotărârii Guvernului nr.201 din 11 martie 2009.

Sursa: [58, p.12].

Aplicarea instrumentelor de asigurare a performanțelor bugetare în Canada, Australia și Finlanda

În **Canada**, în principiu, se aplică aceeași abordare ca și în SUA, cu unele mici deosebiri, de exemplu, se aplică *planurile de afaceri* ale departamentelor, care definesc responsabilitățile și includ: provocările, direcțiile și obiectivele pentru anul stabilit și încă doi ani; strategiile, acțiunile și costurile; scopurile, țintele și măsurile de performanță pentru evaluarea programelor; informația despre performanță concentrată pe serviciile și produsele principale.

Australia este un exemplu bun în aplicarea bugetării pe programe axate pe îmbunătățirea gestiunii finanțelor publice. Programul bugetar reprezintă un ansamblu de activități de prestare a serviciilor, alocare sau transfer de beneficii către persoane fizice, întreprinderi sau organe de administrare locală în scopul atingerii performanțelor scontate, stabilite în documentul despre performanțe [199]. Între indicatorii de performanță și alocările bugetare există o legătură directă, ministerele primesc mijloace bugetare pentru anumite programe și indicatori concreți de performanță. *Acordurile de resurse* se încheie între ministere și Ministerul Finanțelor, totuși, mai degrabă, ele sunt niște cereri de finanțare, se referă mai mult la costurile operaționale decât la performanța programelor, deoarece indicatorii de performanță se stabilesc de minister și sunt în responsabilitatea acestuia. Acordurile pot include prevederi referitoare la reducerea costurilor (cu personalul), ca urmare a finanțării unor modernizări. Procesul bugetar este mai flexibil, comparativ cu alte țări, nivelul de libertate este mai mare.

Bugetul pe programe este structurat în patru niveluri și se planifică pentru o perioadă de 4 ani. *Primul nivel* al bugetului pe programe include structura portofoliului, care reprezintă structura cheltuielilor pe instituții. Fiecare portofoliu reprezintă un sector concret al administrării de stat. Menționăm că, în bugetul acestei țări, nu se aplică clasificarea economică. Votarea în parlament se face pe portofolii. *Al doilea nivel* al bugetului pe programe arată care instituții se referă la un portofoliu, așa cum câteva instituții participă la realizarea unui portofoliu. *Al treilea nivel* al bugetului pe programe îl reprezintă performanțele așteptate și scopurile. Resursele financiare se alocă în funcție de atingerea performanțelor. *Al patrulea nivel* include tipurile de resurse, de exemplu, cheltuielile cu retribuirea muncii, achiziționarea de bunuri și servicii, alte cheltuieli operaționale. Acest nivel include programele și resursele care nu sunt controlate de instituții, de exemplu, granturile, subsidiile și indemnizațiile sociale.

Planificarea strategică, managementul programelor și bugetarea, precum și dimensionarea performanțelor au intenția de a reduce riscul unei responsabilități neadecvate cauzat de stabilirea

slabă a scopurilor. Cîteva scopuri strategice importante stau în fața ministerelor, iar fiecare scop strategic se atinge în cadrul cîtorva programe. Pe fiecare program se stabilesc IP. Ministerul raportează despre atingerea rezultatelor și a indicatorilor de performanță pentru fiecare program. Rapoartele nu includ o analiză comparativă a datelor efective cu țintele de performanță.

Finlanda a dezvoltat și implementat un model bugetar bazat pe rezultate, care se aplică în toată administrația de stat. *Acordurile semnate între ministere și agențiile subordonate* acestora reprezintă un instrument al acestui sistem de performanță. Fiecărui minister i se cere să elaboreze *programe de productivitate și calitate*, dar nu sunt cerințe pre-scrise în acest scop. Fiecare agenție din subordinea ministerului analizează obiectivele, produsele și serviciile proprii și selectează indicatorii (măsurile) relevanți, pe care îi negociază cu ministerul, care îi acceptă. Ca parte a procesului bugetar, departamentele și agențiile elaborează *rapoarte anuale* cu informații despre performanțele asupra rezultatelor acordurilor de management dintre ministere și agenții.

Danemarca, de asemenea, aplică *contractele de management* care au o substanțială contribuție în managementul performanțelor. Contractele de management se încheie pentru o perioadă de patru ani și includ ținte de performanță, care sunt negociate între ministerul de resort și agențiile guvernamentale din subordinea acestuia. Implementarea contractelor de management este monitorizată anual de către Ministerul Finanțelor și ministerul de resort. Bugetul, de asemenea, este multianual, proces bugetar fiind anevoios. Nu se observă o legătură vizibilă între alocările bugetare și performanță.

Sursa: elaborat de autor în baza surselor [29, 177, 179, 191, 193].

Evoluția programelor pe subprograme bugetare și conexiunea acestora cu structura organizațională a Ministerului Economiei

Tabelul A 5.1. Conexiunea dintre programe și structura organizațională a Ministerului Economiei în perioada 2012-2014

Programe	Subprograme	Subdiviziunile structurale responsabile	Autorități și parteneri
1. Mediul de afaceri	1. Reglementarea activității de întreprinzător 2. Mediul fiscal	1/Direcția politici de reglementare a activității de întreprinzător – <u>lider</u>	1/AAPC de ramură; Camera de Licențiere; Agențiile de reglementare 2/ Ministerul Finanțelor – <u>lider</u> ; Consiliul consultativ al MEC;
2. Investiții și promovarea exporturilor;	3. Promovarea exportului 4. Investiții	3/4/ Direcția politici investiționale și promovare a exportului - <u>partener</u>	3/ Organizația pentru promovarea exportului (OPEM) - <u>lider</u> ; MAEIE, MAIA 4/ OPEM - <u>lider</u> ; MAEIE, MAIA, MDRC;
3. Întreprinderi mici și mijlocii	5. Accesul la finanțe 6. Infrastructura de suport în afaceri 7. Cultura antreprenorială 8. Dialogul dintre sectorul public și cel al IMM	5/ 8/Direcția politici de dezvoltare a întreprinderilor mici și mijlocii și profesii liberale – <u>lider</u>	5/ 7/8/ Organizația pentru dezvoltarea Întreprinderilor mici și mijlocii (ODIMM); 6/ ODIMM - <u>lider</u> ; Agenții economici; OPEM; AȘM; Agenția pentru Inovare și Transfer Tehnologic; AGEPI; Camera de Comerț și Industrie; IEFS
4. Politică energetică	9. Sistemul electroenergetic 10. Sistemul de aprovizionare cu gaze naturale 11. Sistemul termoelectric 12. Eficiență energetică și resurse regenerabile de energie	9/ Direcția electroenergetică și cooperare a sistemelor electroenergetice – <u>lider</u> 10/ Direcția gazificare și eficiență energetică – <u>lider</u> 11/ Direcția termoelectrică – <u>lider</u> 12/ Direcția gazificare și eficiență energetică – <u>lider</u>	9/ Inspectoratul Energetic de Stat; ICPT „Energoproiect”; 10/ Î.S. „Moldovagaz”; Institutul de Proiectare „Gazproiect” SA; 11/ Inspectoratul Energetic de Stat; CET-urile; Termocom; 12/ Agenția Eficiență Energetică; UNDP – proiectul „Energie și biomasă”;
5. Infrastructura calității	13. Sistemul național de standardizare 14. Sistemul național de acreditare 15. Sistemul național de metrologie	13/14/ Direcția standardizare, reglementare tehnică și evaluarea conformității – <u>lider</u> 15/Direcția metrologie – <u>lider</u> 16/ Direcția supraveghere tehnică și	13/ Institutul Național Standardizare și Metrologie (INSM); Comitete tehnice de standardizare; 14/ Centrul de acreditare în domeniul evaluării conformității produselor; 15/ INSM; Inspectoratul metrologic; Centrele de Standardizare și Metrologie

Anexa 5. Continuare

	16. Securitate industrială	securitate industrială – <u>lider</u>	16/ Inspectoratul Principal de Stat pentru Supravegherea Tehnică a Obiectelor Industriale Periculoase
6. Politică industrială	17. Inovații și transfer tehnologic 18. Infrastructura de suport în industrie 19. Competitivitatea industrială	17/ 18/19/Direcția de dezvoltare tehnologică și competitivitate – <u>lider</u>	18/ IEFS, Asociația Patronală din Industria Ușoară
7. Comerț și cooperare economică internațională	20. Comerț interior 21. Comerț exterior 22. Cooperare economică cu Uniunea Europeană 23. Cooperare economică internațională	20/ Direcția comerț interior și servicii – <u>lider</u> 21/ 22/Direcția regimuri comerciale și OMC – <u>lider</u> 23/ Direcția cooperare economică internațională - <u>lider</u>	
8. Protecția consumatorului și supraveghere a pieței	24. Protecția consumatorului 25. Supravegherea pieței	24/25/ Direcția protecției consumatorilor și supravegherii pieței – <u>lider</u>	24/ 25/IPSSPMPC; Agenția pentru Protecția Consumatorilor
9. Administrare a proprietății publice	26. Administrarea proprietății publice 27. Deetimizarea proprietății publice 28. Parteneriatul public-privat	26/27/28/Direcția politici de administrare și deetimizare a proprietății publice – <u>partener</u>	26/27/28/Agenția Proprietății Publice– <u>lider</u> ;
10. Management intern	29. Planificare 30. Management intern	29/ Cabinetul ministrului și alte subdiviziuni 30/ Direcția logistică și management intern; Direcția finanțe și evidență contabilă; Secția resurse umane; Serviciul audit intern; Sectorul probleme speciale	

Sursa: elaborat de autor în baza sursei [63].

Tabelul A 5.2. Evoluția structurii programelor pe subprograme bugetare în cadrul Ministerului Economiei

Perioada 2013-2015		Perioada 2014-2016	
Programe	Subprograme	Programe	Subprograme
Dezvoltarea economiei naționale	Elaborare a politicii și management în domeniul dezvoltării economiei	Dezvoltarea industriei	Dezvoltarea clusterială a sectorului industrial
	Administrarea proprietății publice		
	Reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător		
Servicii generale economice și comerciale	Promovarea exporturilor	Servicii generale economice și comerciale	Politici și management în domeniul macroeconomic și de dezvoltare a economiei
	Susținerea IMM		Promovarea exporturilor
	Protecția consumatorilor		Susținerea întreprinderilor mici și mijlocii
	Securitate industrială		Reglementare prin licențiere
			Protecția drepturilor consumatorilor
			Administrarea patrimoniului de stat
			Securitate industrială
Standardizare și metrologie	Dezvoltarea sistemului național de standardizare	Dezvoltarea reglementărilor tehnice naționale	Dezvoltarea sistemului național de standardizare
	Dezvoltarea sistemului național de metrologie		Dezvoltarea sistemului național de metrologie
	Dezvoltarea sistemului național de acreditare		Dezvoltarea sistemului național de acreditare
Dezvoltarea sectorului energetic	Elaborarea politicii și management în sectorul energetic	Dezvoltarea sectorului energetic	Politici și management în sectorul energetic
	Dezvoltarea sistemului național de aprovizionare cu gaze naturale		Rețele și conducte de gaz
	Dezvoltarea sectorului electric		Rețele electrice
	Eficiență energetică și surse regenerabile de energie		Eficiență energetică și surse regenerabile
	Dezvoltarea sectorului termoelectric		Rețele termice

Sursa: elaborat de autor în baza materialelor Ministerului Economiei al Republicii Moldova [64].

Lista documentelor de politici economice gestionate de Ministerul Economiei al
Republicii Moldova

Concepții:

1. Concepția dezvoltării clusteriale a sectorului industrial al Republicii Moldova;
2. Concepția infrastructurii calității.

Strategii:

1. Strategia energetică a Republicii Moldova până în 2030;
2. Strategia Națională de dezvoltare Moldova 2020;
3. Strategia de dezvoltare a comerțului interior în Republica Moldova pentru anii 2014-2020;
4. Strategia de dezvoltare a industriei pe perioada până în anul 2015;
5. Strategia de atragere a investițiilor și promovarea exporturilor pentru anii 2006-2015;
6. Strategia de dezvoltare a sectorului IMM pentru anii 2012-2020.

Programe:

1. Programul Național pentru Eficiență Energetică 2011-2020;
2. Programul de atragere a remitențelor în economie – PARE 1+1;
3. Programul Național de abilitare economică a tinerilor;
4. Programul „Gestiunea eficientă a afacerii”, finanțată din bugetul de stat;
5. Programul UE pentru competitivitatea întreprinderilor și IMM în perioada 2014-2020 (COSME);
6. Programul de asistență externă.

Planuri:

1. Planul național de acțiuni în domeniul eficienței energetice pentru anii 2013-2015;
2. Planul de acțiuni pentru perioada 2015-2017 privind implementarea Strategiei de dezvoltare a sectorului IMM pentru anii 2012-2020.

Foi de parcurs:

1. Foaia de parcurs pentru ameliorarea competitivității.

Sursa: sintetizat de autor în baza informației de pe pagina web a Ministerului Economiei al Republicii Moldova, www.mec.gov.md

Programele bugetare ale Ministerului Economiei pe anii 2013-2015: identificarea conexiunii dintre obiective și indicatorii de performanță, constatări, probleme și propuneri

Tabelul A 7.1. Evaluarea conexiunii dintre obiective și indicatorii de performanțe pentru programul bugetar „Dezvoltarea economiei naționale” al Ministerului Economiei în anii 2013-2015

Programul	Dezvoltarea economiei naționale	U/M		U/M		U/M
Subprogramul	Elaborarea politicii și management în domeniul dezvoltării economiei		Administrarea proprietății publice		Reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător	
Scopul	Dezvoltarea și promovarea unor politici și programe eficiente menite să asigure o creștere economică durabilă.		Atragerea investițiilor prin utilizarea tuturor instrumentelor de deetatzare, minimizarea participării statului în sectoarele competitive.		Asigurarea respectării riguroase a condițiilor de licențiere, necesare pentru practicarea activităților de întreprinzător, pentru excluderea prejudicierii drepturilor, intereselor legitime și sănătății cetățenilor, mediului înconjurător și securității statului.	
Obiective	1. Creșterea PIB real, către 2015 cu 20% față de anul 2011;		Reducerea numărului întreprinderilor cu cotă de participare a statului cu 15 % în anul 2013, față de anul 2011.		1. Implementarea prevederilor legislației în vigoare privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător;	
	2. Creșterea exporturilor către anul 2015 cu 58,1% față de anul 2011;				2. Protecția drepturilor legale ale solicitanților și titularilor de licență și ale consumatorilor	
	3. Creșterea producției industriale cu 27% către anul 2015;					
	4. Creșterea investițiilor în active materiale pe termen lung către 2015 cu 34% față de 2011.					
de rezultat	Export față de anul precedent	%	1. Reorganizarea întreprinderilor (comasarea, fuziunea)	nr.	1. Titulari de licență	nr.
	Import față de anul precedent	%	2. Deetatzarea întreprinderilor	nr.	2. Licențe eliberate și prelungite, total	nr.
	Investiții în activele materiale pe termen lung față de anul precedent	%	3. Restructurarea întreprinderilor (asanarea financiară sau lichidarea)	nr.	- inclusiv, întreprinderilor nou-create	nr.

Anexa 7. Continuare

	Indicele de lansare a afacerii, zile pentru inițierea unei afaceri	nr.			3. Licențe reperfectate	nr.
	Indicele de lansare a afacerii, costul (% din venit pe cap de locuitor)	%			4. Excluderi/includeri ale unităților de transport în anexele la licențe	nr.
	Indicele de lichidare a afacerii, coeficientul de recuperare a investiției (cent la dolar SUA)	coif.			5. Declarații și cereri respinse	nr.
	Indicele de lichidare a afacerii, durata	ani			6. Prescripții emise	nr.
	Indicele de lichidare a afacerii, costul (% din venit pe cap de locuitor)	%			7. Decizii de suspendare temporară a licenței	nr.
	Indicele producției industriale	%			8. Decizii de retragere a licenței	nr.
					9. Decizii de retragere a licenței adoptate în baza cererilor titularilor de licență	nr.
					10. Decizii de retragere remise în instanța de judecată	nr.
					11. Autorizații eliberate pentru import/export în regim preferențial	nr.
					12. Consultații acordate agenților economici	nr.
de produs	Rapoarte privind analiza și evaluarea tendințelor de dezvoltare social-economică în domeniile de competență	unități	1. Numărul întreprinderilor de stat	un.	1. Declarații și cereri examinate	nr.
	Numărul de ședințe a comisiilor mixte interguvernamentale de colaborare comercial economică	unități	2. Numărul societăților pe acțiuni cu cotă de stat	un.	2. Controale inopinate efectuate	nr.
	Numărul de ședințe a Consiliului economic CSI	unități	3. Numărul actelor legislative și normative	un.		nr.
	Numărul de ședințe în cadrul procesului de negociere a DCFTA cu UE	unități				
	Numărul de ședințe a Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător	unități				
de eficiență	Aplicarea instrumentelor non-financiare pentru a reduce fluctuația personalului pînă la un nivel mai jos de 10%	%	1. Atragerea investițiilor, total	mii lei	1. Accesări ale paginii web a Camerei (inclusiv consultări ale Ghidului în licențiere)	nr.

Anexa 7. Continuare

Asigurarea transparenței activităților subdiviziunilor ministerului (nr. proiectelor mediatizate/nr. total de proiecte elaborate)	%	a. Atragerea investițiilor prin privatizare	mii lei	2.Consultații (pentru un solicitant de licență), necesare verificării și ajustării documentelor anexate la declarația de eliberare/prelungire sau de reperfectare a licenței	nr.
Gradul de instruire a personalului	%	b. Atragerea investițiilor prin parteneriat public-privat	mii lei	3. Durata medie a executării declarației de eliberare/prelungire a licenței	zile lucrătoare
				4. Durata medie a executării cererii de reperfectare a licenței	zile lucrătoare
				5. Durata medie a executării cererii de eliberare a autorizațiilor pentru import/export	zile lucrătoare

Sursa: elaborat de autor în baza documentelor Ministerului Economiei al Republicii Moldova [64].

Boxa A 7.1. Constatări, probleme identificate și propuneri la programul bugetar
„Dezvoltarea economiei naționale”

Referitor la *scopurile* subprogramelor s-a constatat că ele sunt formulate satisfăcător și descriu o finalitate concretă pe care se dorește să se obțină prin realizarea obiectivelor și activităților. În ceea ce privește *obiectivele* subprogramelor, remarcăm că ele corespund scopurilor și exprimă niște beneficii ce urmează a fi obținute în urma realizării subprogramelor. Dacă ne referim la felul în care au fost stabilite, trebuie să menționăm că pentru subprogramele „Elaborarea politicii și management în domeniul dezvoltării economiei” și „Administrarea proprietății publice” au fost stabilite *obiective specifice* (cîte 4 și 1 obiectiv, respectiv), ce trebuie îndeplinite în totalitate prin desfășurarea activităților, obiectivele fiind măsurabile (conțin ținte concrete). În același timp, pentru subprogramul „Reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător” a fost formulat un *obiectiv general*, astfel, activitățile doar vor contribui la atingerea acestuia. Vorbind despre *indicatorii de rezultat* care, după definiție, măsoară scopul și obiectivele subprogramului, autorul a constatat următoarele: 1) Pentru primul subprogram, indicatorii de rezultat referitor la export și investiții dublează obiectivele, iar alți indicatori de rezultat reprezintă indicatori monitorizați în unele rapoarte internaționale. Astfel, deducem că **nu este o legătură strînsă între indicatorii de rezultat și obiective**. 2) Pentru al doilea subprogram, s-a constatat o **conexiune satisfăcătoare între indicatorii de rezultat și obiective**. 3) Pentru al treilea subprogram, legătura dintre indicatorii de rezultat și obiective este **suficient de satisfăcătoare**, doar remarcăm despre un număr prea mare de indicatori de rezultat, unii dintre aceștia pot fi trecuți la categoria *indicatorilor de produs*, deoarece se referă la serviciile prestate.

Cu referință la *indicatorii de produs*, s-au constatat carențe referitoare la subprogramul „Elaborare a politicii și management în domeniul dezvoltării economiei”, deoarece *numărul de ședințe* nu indică cantitativ și calitativ necesitățile de finanțare pentru determinarea resurselor necesare subprogramului. Poate *numărul de acte legislative sau normative* revizuite sau elaborate din nou posedă o conexiune mai strînsă cu scopul de a dezvolta politici și programe eficiente? Pentru subprogramul „Administrarea proprietății publice”, constatăm că indicatorii de produs sunt stabiliți într-o manieră destul de satisfăcătoare. Pornind de la faptul că *indicatorii de eficiență* stabiliți, cu excepția *indicatorilor de durată*, nu caracterizează direct eficiența subprogramelor, nu se referă la costul serviciilor prestate și/sau a rezultatelor, autorul deduce că cele mai mari carențe au fost admise la stabilirea indicatorilor de eficiență.

Propuneri:

1. De preferință, să se formuleze obiectivele într-o manieră generală (*obiective generale*), în același timp, indicatorii de rezultat să măsoare ținta concretă a obiectivelor;
2. În caz de formulare a obiectivelor într-o manieră specifică (*obiective specifice*) cu indicarea țintei concrete în obiectiv, apoi indicatorii de rezultat să nu repete ținta obiectivului, dar să specifice ținte pentru rezultatele componente ale obiectivului;
3. Indicatorii de rezultat să reflecte gradul de atingere a scopului și obiectivelor, pentru fiecare dintre obiective să fie stabilit cel puțin un indicator de rezultat;
4. Indicatorii de produs să măsoare cantitativ și calitativ produsele și serviciile care duc la atingerea obiectivelor și rezultatelor subprogramului;
5. Indicatorii de eficiență să fie stabiliți conform cerințelor metodologice.
6. Consolidarea capacității personalului ministerului în stabilirea obiectivelor, indicatorilor de performanță și a conexiunii dintre acestea.

Sursa: elaborat de autor în baza analizei informației din Tabelul A 7.1.

Tabelul A 7.2. Evaluarea conexiunii dintre obiective și indicatori pe programul bugetar
„Servicii generale economice și comerciale” al Ministerului Economiei în anii 2013-2015

Programul	Servicii generale economice și comerciale	U/M		U/M		U/M		U/M
Subprogramul	Promovarea exporturilor		Suținerea Întreprinderilor Mici și Mijlocii		Protecția consumatorilor		Securitate industrială	
Scopul	Elaborarea și implementarea activităților ce țin de promovarea exporturilor, atragerea investițiilor și promovarea imaginii țării.		Crearea condițiilor propice dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii		Prevenirea plasării pe piață a produselor și a prestării serviciilor neconforme cu cerințele prescrise și declarate, în vederea protecției populației, precum și eficientizarea activităților ce țin de informarea și educarea consumatorilor.		Asigurarea funcționării obiectelor industriale periculoase în condiții de siguranță și inofensivitate în vederea protecției populației și a mediului înconjurător.	
Obiective	1. Majorarea numărului de investitori străini și a companiilor exportatoare;		Mărirea anuală a numărului de întreprinderi mici și mijlocii, în medie, cu 4 %, majorarea numărului de angajați în sector cu 5% anual și sporirea cifrei anuale de afaceri de 1,1 ori.		1. Diminuarea riscurilor pentru viață, sănătate și proprietatea consumatorilor, generate de consumul serviciilor și produselor plasate pe piață;		1.Majorarea ponderii agenților economici și persoanelor fizice care cunosc riscurile privind obiectele industriale periculoase cu 30% anual, în vederea diminuării riscurilor de avarii industriale și catastrofe cu caracter tehnogen;	
	2.Sporirea competitivității întreprinderilor și modernizarea Sistemului de Metrologie, Standardizare, Testare și Calitate (MSTQ)				2.Fortificarea capacităților inspectorilor prin instruirea a 50% din personal pînă în anul 2015, în vederea executării funcțiilor de supraveghere a pieței în		2.Micșorarea ponderii instalațiilor tehnice din zona de risc cu 10% anual prin intensificarea evaluării riscurilor și a măsurilor de prevenire a acestora	

Anexa 7. Continuare

	prin intermediul Proiectul de Ameliorarea a Competitivității;				conformitate cu reglementările tehnice.			
	3. Asigurarea finanțării anuale a unui număr de la 4 până la 17 întreprinderi mici și mijlocii prin intermediul Programului de susținere și dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii.				3. Efectuarea la nivel de 100% a controalelor planificate și a celor solicitate în anul 2013. Realizarea vizitelor consultative pentru agenții economici și a campaniilor de informare a consumatorilor.			
de rezultat	Companii străine care intenționează să investească	unități	1.Dinamica numărului de întreprinderi	%	1.Cazuri depistate ale produselor neconforme din numărul total de controale efectuate	%	1.Ponderea instalațiilor tehnice din zona de risc	%
	Vizite pentru companii străine organizate (companii/ vizite)	unități	2.Dinamica nivelului veniturilor din vânzări	%			2.Ponderea agenților economici și persoanelor fizice care cunosc riscurile	%
	Companii străine care au investit/plasat comenzi	unități	3.Rezultatul financiar al dezvoltării economice pe sector	%				
	Numărul contactelor/acordurilor de intenție semnate urmării evenimentelor organizate	unități						
	Dinamica IMM finanțate din JNPGA	%						
	Creșterea capacităților de producție a IMM finanțate din JNPGA	mil. lei						
	Întrevederi cu companiile străine	unități						

Anexa 7. Continuare

	Companii străine asistate (investiții/export)	unități						
de produs	Companii înregistrate în baza de date (Exp&Inv Opportunity Profile)	unități	1.Dinamica numărului de întreprinderi	mii unități	1. Numărul controalelor efectuate, total	unități	1. Verificarea întreprinderilor	unități
	Companii autohtone asistate la export	unități	2.Dinamica numărului de personal angajat în sector	mii persoane	a) Numărul controalelor efectuate conform Programului activității de control	unități	2. Verificarea obiectelor	unități
	Participarea la forumuri/întâlniri naționale/ internaționale	unități	3.Dinamica numărului de garanții active	nr.	b) Numărul controalelor efectuate la solicitarea organelor ierarhic superioare, consumatorilor și altor solicitări	unități	3. Verificări executate de către o inspecție de ramură	unități
	Prezentări ale oportunităților investiționale	unități	4.Volumul creditelor garantate	Mil.lei	2. Campanii de informare a consumatorilor	unități	4. Verificări mixte executate (în grup)	unități
	Organizarea meselor rotunde cu tematica <i>Export</i>	unități	5. Numărul de incubatoare create	unități	3. Pliante informative diseminate, total	unități	5. Vizite consultative efectuate	unități
	Foruri economice organizate	unități	6. Numărul de întreprinderi incubate	nr.	4. Vizite consultative efectuate, total	unități		
	Numărul comunicatelor, studiilor, notelor informative plasate pe pagina web a organizației întru stimularea exportului	unități	7. Numărul de locuri de muncă nou-create în cadrul business incubatoarelor	nr.				
	Expoziții organizate	unități	8. IMM susținute pentru participare la expoziții	nr.				
	Materiale promoționale actualizate/elaborate	unități	9. Numărul participanților la Concursul "Cel mai	nr.				

Anexa 7. Continuare

			bun antreprenor din sectorul IMM"					
	Numărul IMM finanțate din JNPGA	unități	10.Numărul de premii acordate	nr.				
	Numărul granturilor de co-finanțare acordate	unități	11.Numărul de participanți la Conferința IMM	nr. agenți econ.				
	Numărul de laboratoare metrologice echipate	unități	12. Numărul de persoane instruite (GEA)	nr.				
			13. Numărul de persoane instruite în cadrul "PARE 1+1"	nr.				
			14.Cereri de finanțare înaintate în cadrul "PARE 1+1"	nr.				
			15.Proiecte investiționale finanțate în cadrul "PARE 1+1"	nr.				
			16.Volumul investițiilor efectuate în cadrul "PARE 1+1"	mii lei				
			17.Finanțare nerambursabilă în cadrul "PARE 1+1"	mii lei				
			18.Numărul de tineri instruiți în cadrul PNAET	nr.				
			19. Total persoane consultate	nr.				
de eficiență	Eficiența activităților de "Rezultat" ale OPEM	%	1.Corelația dintre costul garanțiilor și valoarea creditelor disbursate	coef.	1. Controale efectuate de un inspector în decursul anului	unități	1. Controale efectuate de un inspector în decursul unui an	unități
	Eficiența activităților de "Produs" ale OPEM	%	2.Corelația dintre volumul investițiilor efectuate și finanțarea nerambursabilă acordată	coef.			2.Înlăturarea încălcărilor depistate anterior	%

Anexa 7. Continuare

	Rata de creștere a activelor/ activelor nete, comparativ cu perioada precedentă a IMM finanțate din JNPGA	%					3.Verificarea și punerea în funcțiune a obiectelor sezoniere	unități
	Numărul inspecțiilor efectuate pe companie	unități					4. Aprecierea criteriului de evaluare corespunderii riscului a obiectului industrial periculos	unități
	Numărul serviciilor de etalonare acordate de către INSM	unități						

Sursa: elaborat de autor în baza documentelor Ministerului Economiei al Republicii Moldova [64].

Boxa A 7.2. Constatări, probleme identificate și propuneri la programul bugetar
„Servicii generale economice și comerciale”

Referitor la programul „Servicii generale economice și comerciale”, autorul a constatat că scopurile subprogramelor sunt formulate satisfăcător și descriu o finalitate concretă, care se dorește să se obțină prin realizarea obiectivelor și activităților.

În ceea ce privește *obiectivele* subprogramelor, remarcăm că ele corespund în întregime scopurilor și exprimă beneficii care se așteaptă a fi obținute. Obiectivele sunt măsurabile și detaliat stabilite pe 3 (din 4) subprograme, pentru care se preconizează atingerea a 2-3 obiective, ce vor asigura atingerea scopului fiecărui subprogram, cu excepția subprogramului „Susținerea IMM”.

Cu referire la *indicatorii de rezultat*, constatăm că situația este diferită pe diferite subprograme: pentru subprogramele „Promovarea exporturilor” și „Susținerea IMM” constatăm că au fost stabiliți câte 2-3 indicatori de rezultat pentru fiecare obiectiv, unii indicatori par a fi în exces; pentru celelalte 2 subprograme, constatăm că numărul de indicatori de rezultat este insuficient, comparativ cu numărul de obiective.

În ceea ce privește *indicatorii de produs*, remarcăm că numărul mare de indicatori pentru unele subprograme face ca unii indicatori de produs să fie nerelevanți, în special pentru subprogramul „Susținerea IMM”. Vorbind despre *indicatorii de eficiență*, remarcăm că aceștia nu reprezintă costurile și/sau timpul necesar pentru obținerea produselor și rezultatelor, astfel, puțin caracterizează eficiența programului și subprogramelor.

Propuneri:

1. *Indicatorii de rezultat* să reflecte gradul de atingere a scopului și obiectivelor, pentru fiecare dintre obiective să fie stabilit cel puțin un indicator de rezultat;
2. *Indicatorii de produs* să măsoare cantitativ și calitativ produsele și serviciile subprogramului care duc la atingerea obiectivelor și rezultatelor subprogramului;
3. *Indicatorii de eficiență* să fie stabiliți conform cerințelor metodologice, deci, să reprezinte costurile și timpul pentru obținerea unei unități de produs și rezultat.
4. Consolidarea capacității personalului ministerului în stabilirea obiectivelor, indicatorilor de performanță și a conexiunii dintre acestea.

Sursa: *elaborat de autor în baza analizei informației din Tabelul A 7.2.*

Anexa 7. Continuare

**Tabelul A 7.3. Evaluarea conexiunii dintre obiective și indicatori pe programul bugetar „Standardizare și metrologie”
al Ministerului Economiei pentru anii 2013-2015**

Programul	Standardizare și metrologie	U/M		U/M		U/M
Subprogramul	Dezvoltarea sistemului național de standardizare		Dezvoltarea sistemului național de metrologie		Dezvoltarea sistemului național de acreditare	
Scopul	Asigurarea unui sistem de standardizare competitiv, modern și armonizat la acquis-ul comunitar.		Modernizarea continuă a Sistemului Național de Metrologie, inclusiv a Bazei Naționale de Etaloane pentru a asigura armonizarea cadrului normativ la prevederile directivelor europene de noua abordare precum și armonizarea cadrului instituțional.		Îmbunătățirea continuă a activităților prestate de organismul național de acreditare în scopul recunoașterii acreditării naționale la nivel european și internațional.	
Obiective	Majorarea ponderii standardelor naționale armonizate cu cele europene și internaționale până la 50% până în 2015.		Asigurarea trasabilității permanente a măsurărilor efectuate în RM la sistemul internațional de unități și recunoașterea internațională a acestor măsurări		1. Până la sfârșitul anului 2013, trebuie creată instituția publică Centrul Național de Acreditare întru asigurarea independenței, stabilității financiare, imparțialității și funcționalității Organismului Național de Acreditare;	
					2. Dezvoltarea capacităților a 5 evaluatori anual pentru ONA în scopul intensificării colaborării cu organizațiile internaționale și europene de acreditare.	
de rezultat	Gradul de solicitare a standardelor naționale	%	Cercetări efectuate	număr	Sistem de management implementat în cadrul CNA și conform cerințelor standardului SM SR EN ISO/CEI 17011:2006	unitate
			Etaloane naționale modernizate	număr		
			Articole publicate, rezultate din activitatea de cercetare, bazată pe brevete sau invenții proprii	număr		

Anexa 7. Continuare

de produs	Standarde internaționale / europene adoptate în calitate de standarde naționale	număr	Numărul de participări la intercomparări la nivel regional	număr	Centrul Național de Acreditare creat	unitate
	Pondere standardelor armonizate din nr. total	%			Laboratoare acreditate	număr
	Reglementări tehnice expertizate	număr			Rapoarte de evaluare elaborate	număr
					Organisme de evaluare a conformității acreditate pe domenii noi	număr
					Auditori instruiți în domeniul acreditării	număr
de eficiență						

Sursa: elaborat de autor în baza documentelor Ministerului Economiei al Republicii Moldova [64].

Boxa A 7.3. Constatări, probleme identificate și propuneri la programul bugetar
„Standardizare și metrologie”

Referitor la *scopurile* subprogramelor s-a constatat că scopul subprogramului „Dezvoltarea sistemului național de standardizare” este formulat satisfăcător și descrie o finalitate concretă pe care se dorește să se obțină prin realizarea obiectivului și activităților. În ceea ce privește scopurile celorlalte două subprograme, considerăm că ele au fost formulate cu abateri de la *Metodologia bugetării pe programe*, deoarece fiecare dintre ele, de fapt, conține două scopuri. Dacă ne referim la *obiectivele* subprogramelor, remarcăm că ele, în general, corespund scopurilor și exprimă niște beneficii ce urmează a fi obținute în urma realizării subprogramelor.

Dacă ne referim la felul în care au fost stabilite, trebuie să menționăm că obiectivul formulat pentru fiecare dintre primele două subprograme se referă doar la unele aspecte ale scopului, astfel, realizarea lor nu este suficientă pentru atingerea scopului subprogramului. Vorbind despre modalitatea de formulare a obiectivelor pentru al treilea subprogram, constatăm că primele două (din trei) obiective sunt formate din două părți fiecare – o parte poate fi considerată ca rezultat, iar altă parte ca obiectiv. Astfel, unii dintre aceștia pot fi trecuți la categoria de *indicatori de produs*. Cu referire la *indicatorii de rezultat*, autorul a constatat că, pentru subprogramul „Dezvoltarea sistemului național de standardizare”, persistă o legătură suficient de satisfăcătoare dintre indicatorii de rezultat și obiective, în ceea ce privește subprogramul „Dezvoltarea sistemului național de metrologie” se pare că indicatorii de rezultat reprezintă, în esență, *indicatori de produs*, iar pentru subprogramul „Dezvoltarea sistemului național de acreditare” a fost formulat numai un indicator de rezultat pentru trei obiective. Astfel, *nu există o legătură directă între indicatorii de rezultat și obiective* pentru subprogramul al treilea.

Vorbind despre *indicatorii de produs*, s-au constatat curențe în privința subprogramului „Dezvoltarea sistemului național de metrologie”, deoarece formularea unui singur indicator și, anume, a *numărul de participanți la inter-măsurări regionale* nu indică cantitativ și calitativ necesitățile de finanțare pentru determinarea resurselor necesare subprogramului. Pentru celelalte două subprograme, constatăm că indicatorii de produs sunt stabiliți într-o manieră destul de satisfăcătoare. Pornind de la faptul că *indicatorii de eficiență* nu au fost stabiliți, deducem că personalul ministerului nu dispune de abilitățile necesare, astfel, cele mai mari curențe au fost admise la stabilirea indicatorilor de eficiență.

Propuneri:

Scopurile, obiectivele, indicatorii de performanță să fie stabiliți conform cerințelor Metodologiei bugetării pe programe.

1. Consolidarea capacității personalului ministerului în stabilirea *scopurilor, obiectivelor, indicatorilor de performanță și a conexiunii dintre acestea* în baza cadrului logic.

Sursa: elaborat de autor în baza analizei informației din Tabelul A 7.3.

Anexa 7. Continuare

Tabelul A 7.4. Analiza conexiunii dintre obiective și indicatori pe subprogramele bugetare ale Ministerului Economiei pentru anii 2013-2015 -
Programul „Dezvoltarea sectorului energetic”

Programul	Dezvoltarea sectorului energetic	U/M		U/M		U/M		U/M		U/M
Subprogramul	Elaborarea politicii și management în sectorul energetic		Dezvoltarea sistemului național de aprovizionare cu gaze naturale		Dezvoltarea sectorului electric		Eficiență energetică și surse regenerabile de energie		Dezvoltarea sectorului termoelectric	
Scopul	Implementarea politicii statului în domeniul eficienței energetice și al surselor de energie regenerabilă.		Fortificarea securității energetice a țării și reducerea dependenței de un singur furnizor de gaze naturale.		Consolidarea securității energetice a țării și asigurarea fiabilă cu energie electrică a consumatorilor.		Sporirea eficienței energetice prin realizarea măsurilor de eficientizare a consumului de energie.		Modernizarea și eficientizarea activității SA "Termocom".	
Obiective	Dezvoltarea capacităților instituționale ale Agenției pentru Eficiență Energetică și promovarea măsurilor de eficiență energetică și de valorificare a surselor de energie regenerabilă până în anul 2015.		1. Crearea interconexiunilor în sistemul de gaze naturale cu România;		Sporirea securității și eficienței rețelelor electrice de transport, prin reducerea pierderilor de energie electrică până la 3 % către anul 2015		Implementarea politicii statului și supravegherea evoluției situației în domeniul eficienței energetice și surselor de energie regenerabilă în decursul anilor 2013-2015		Elaborarea planurilor investiționale și renovarea infrastructurii SA „Termocom” pentru anul 2013.	
			2. Asigurarea fiabilă și permanentă a consumatorilor cu							

Anexa 7. Continuare

			gaze naturale pentru anul 2013.							
de rezultat	Gradul de realizare a Programului Național pentru Eficiență Energetică	%	Dinamica numărului de consumatori racordați la rețeaua de aprovizionare cu gaze naturale	un.	Rețele construite	km.	Ponderea energiei regenerabile în totalul mixului energetic (conform balanței energetice)	%	Gradul de pregătire a întreprinderilor termoelectrice către sezonul toamnă - iarnă	%
	Gradul de asigurare a APL de nivel I cu manageri energetici (35 de manageri anual)	%			Sistemul de control și dispecerat a energiei electrice în Republica Moldova îmbunătățit	unități	Reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, comparativ cu anul de bază 1990	%	Gradul de realizare a Planului investițional pe termen scurt	%
					Transformatoare la substații înlocuite	unități				
					Întreprinderi 110 kV înlocuite	unități				
					Instalații de distribuție 10 kV și substații reconstruite	unități				
					LEA 110 kV reconstruite	km.				
de produs	Numărul personalului Agenției pentru Eficiență Energetică instruiți în promovarea măsurilor de eficiență energetică și valorificare a surselor de energie regenerabilă	unități	Stația de măsurare gaze pentru gazoductul Ungheni - Iași construită	un.	Pierderi de energie electrică în rețelele de transport reduse	%	Audituri energetice realizate pentru clădiri publice	nr. audite	Acte legislative și normative în domeniul termoelectrice adoptate	nr.

	Auditori energetici instruiți	unități	Interconexiune cu România realizată (gazoductul Ungheni-Iași construit)	km.	Acte legislative și normative în domeniul electroenergetic adoptate	nr.	Planuri locale de acțiune în domeniul eficienței energetice elaborate	nr.	Planuri investiționale elaborate (pe termen scurt și lung)	nr.
	Manageri energetici instruiți	unități					Proiecte de eficiență energetică și valorificare a surselor de energie regenerabilă implementate	nr.	Obiecte renovate/modernizate la întreprinderile termoelectrice	nr.
	Studii de fezabilitate privind potențialul SER	unități								
	Acte normative, documente de politici, ghiduri în domeniul EE și SRE elaborate și aprobate	unități								
	Evenimente (seminare, conferințe, mese rotunde și expoziții) pentru promovarea eficienței energetice și utilizarea surselor de energie regenerabilă	unități								
de eficiență	Costul instruirii unui auditor energetic	mii lei/per.	Costul de racordare a unei gospodării la rețeaua de gaze naturale	lei/un	Costul per km de rețea construită	mii lei/km	Costul mediu al unui kWh economisit în urma implementării măsurilor de eficiență energetică în	lei/kWh	Costul pe m ² de încălzire	lei

							instituțiile publice			
	Costul instruirii unui manager energetic	mii lei/per.			Costul per km de linie electrică de transport reconstruită	mii lei/km	Pondere medie a mijloacelor financiare ale Fondului pentru Eficiență Energetică alocate sectorului public	%	Pierderi de energie termică în rețelele termice	%

Sursa: elaborat de autor în baza documentelor Ministerului Economiei al Republicii Moldova [64].

**Boxa A 7.4. Constatări, probleme identificate și propuneri la programul bugetar
„Dezvoltarea sectorului energetic”**

Cu privire la *scopurile* subprogramelor, s-a constatat că, pentru 3 (din 5) subprograme, sunt formulate satisfăcător și descriu o finalitate concretă, care se dorește să se obțină prin realizarea obiectivelor și activităților. Însă, scopurile pentru 2 subprograme - „Elaborarea politicii și management în sectorul energetic” și „Dezvoltarea sectorului termoelectric” sunt stabilite cu abateri de la Metodologia bugetării pe programe. Argumentele în favoarea acestei constatări sunt următoarele: în primul caz, scopul este nerelevant, dat fiind faptul că, conform legislației în vigoare funcția ministerului constă în *elaborarea politicilor statului*, și nu în *implementarea politicii statului*, ultima ține de atribuțiile autorităților publice subordonate ministerului, în al doilea caz, scopul formulat pare a fi un obiectiv, deoarece scopul trebuie să se refere la asigurarea consumatorilor cu agent termic. În ceea ce privește *obiectivele* subprogramelor, remarcăm că pentru 3 (din 5) subprograme ele corespund scopurilor și exprimă niște beneficii ce urmează a fi obținute în urma realizării subprogramelor. Însă, obiectivele pentru 2 subprograme - „Elaborarea politicii și management în sectorul energetic” și „Dezvoltarea sectorului termoelectric”, din punctul de vedere al autorului, nu corespund integral cerințelor metodologice. Astfel, obiectivul primului subprogram, de fapt, conține în sine două obiective, iar obiectivul formulat pentru al doilea subprogram este un indicator de produs (menționăm că și personalul ministerului a inclus *planul investițional* la categoria *indicatorilor de produs*). Vorbind despre *indicatorii de performanță*, s-a constatat că, în general, aceștia sunt stabiliți conform cerințelor metodologice.

Propuneri:

1. De preferință, să se formuleze obiectivele într-o manieră generală (*obiective generale*), în același timp, indicatorii de rezultat să măsoare ținta concretă a obiectivelor pentru subprogramele menționate;

2. În caz de formulare a obiectivelor într-o manieră specifică (*obiective specifice*) cu indicarea țintei concrete în obiectiv, apoi *indicatorii de rezultat* să nu repete ținta obiectivului, dar să specifice ținte pentru rezultate componente ale obiectivului;

3. *Indicatorii de rezultat* să reflecte gradul de atingere a scopului și obiectivelor, pentru fiecare dintre obiective să fie stabilit cel puțin un indicator de rezultat;

Consolidarea capacității personalului ministerului în stabilirea scopurilor, obiectivelor, indicatorilor de performanță și a conexiunii dintre acestea.

Sursa: elaborat de autor în baza analizei informației din Tabelul A 7.4.

Anexa 8

Executarea bugetului Ministerului Economiei pe programe în anii 2011-2014

Denumirea programului/subprogramului	2011	2012	2013	2014
Program Servicii generale, economice și comerciale / Program dezvoltarea economiei naționale *)				
Subprogram Elaborarea politicii și management în domeniul dezvoltării economiei (aparatură central)				
Plan aprobat	11670,8	15972,3	18395,9	18261,5
Plan executat	11662,7	15703,4	18251,2	18241,4
Executat/aprobat, %	99,9	98,3	99,2	99,9
Subprogram Promovarea exporturilor				
Plan aprobat	6239,5	5674,9	5190,3	28325,3
Plan executat	99,8	100,0	95,3	93,4
Executat/aprobat, %				
Elaborarea standardelor și pre-standardelor				
Plan aprobat		4500		
Plan executat		4499,7		
Executat/aprobat, %		100,0		
Subprogram Susținerea întreprinderilor mici și mijlocii				
Plan aprobat	29990	35776,2	70381,4	73648,8
Plan executat	29990	35776,2	59924,6	73648,8
Executat/aprobat, %	100,0	100,0	85,1	100,0
Program Dezvoltarea reglementărilor tehnice naționale / Program Standardizare și metrologie**)				
Subprogram Dezvoltarea sistemului național standardizare				
Plan aprobat			4500	4900
Plan executat			4500	4900
Executat/aprobat, %			100,0	100,0
Subprogram Dezvoltarea sistemului național de metrologie				
Plan aprobat			7397,5	7397,5
Plan executat			5326,3	7397,5
Executat/aprobat, %			72,0	100,0
Subprogram Dezvoltarea sistemului național de acreditare				
Plan aprobat			2000	2000
Plan executat			2000	2000
Executat/aprobat, %			100,0	100,0
Program Dezvoltarea sectorului energetic				
Subprogram Politici și management în sectorul energetic				
Plan aprobat			560	2222
Plan executat			0	2069,9
Executat/aprobat, %			0,0	93,2

Anexa 8. Continuare

Subprogram Rețele și conducte de gaz / Subprogram Dezvoltare a sistemului național de aprovizionare cu gaze naturale***)				
Plan aprobat	3759,2	4545,6	39,5	8000
Plan executat	2938,7	2569,4	39,5	8000
Executat/aprobat, %	78,2	56,5	100,0	100,0
Subprogram Eficiența energetică și resursele regenerabile de energie				
Plan aprobat		100000	197466,7	172680
Plan executat		100000	192466,7	0
Executat/aprobat, %		100,0	97,5	0,0
Program Dezvoltarea industriei				
Subprogram Dezvoltarea clusterială a sectorului industrial				
Plan aprobat				271,7
Plan executat				257
Executat/aprobat, %				94,6
*) Începînd cu anul 2014, Programul Dezvoltarea economiei naționale a fost contopit cu Programul Servicii generale economice și comerciale cu separarea Programului Standardizare și Metrologie				
**) Programul Standardizare și Metrologie a fost separat în anul 2013, apoi, în 2014, a primit denumirea Programul Dezvoltarea reglementărilor tehnice naționale.				
***) Denumirea a fost schimbată în 2014.				

*Sursa: elaborat de autor în baza Raportului privind Executarea bugetului
Ministerului Economiei pe programe pentru anii 2011-2012, 2013 și 2014 [68].*

Anexa 9

Alocarea și executarea cheltuielilor publice pe subprograme ale bugetului de stat pe anul 2014

mii lei

Nr. crt.	Subprogram (sau activități)	Autoritatea publică centrală	Precizat	Executat	Deviere +,-	Executat/precizat, %
1	Activitatea Parlamentului	Secretariatul Parlamentului	109121,6	112204,3	3082,7	102,8
2	Activitatea Președintelui	Aparatul Președintelui	17910,8	16738,5	-1172,3	93,5
3	Audit extern al finanțelor publice	Curtea de Conturi	27439,7	28491,9	1052,2	103,8
4	Exercitarea guvernării	Cancelaria de Stat	50876,1	45742,3	-5133,8	89,9
5	Susținerea diasporei	Cancelaria de Stat	2000	2999,2	999,2	150,0
6	Sistemul de telecomunicații al autorităților publice	Cancelaria de Stat	23350	23350	0	100,0
7	Politici și management în domeniul macroeconomic și de dezvoltare a economiei	Ministerul Economiei	18261,5	18241,4	-20,1	99,9
8	Reglementare prin licențiere	Ministerul Economiei	3310	3252,2	-57,8	98,3
9	Administrarea patrimoniului de stat	Ministerul Economiei	14658,8	6246,7	-8412,1	42,6
10	Politici și management în domeniul bugetar-fiscal	Ministerul Finanțelor	46511	44922,7	-1588,3	96,6
11	Administrarea veniturilor publice	Ministerul Finanțelor	560057,9	540881,2	-19176,7	96,6
12	Executarea și raportarea bugetului public național	Ministerul Finanțelor	55854	57639,2	1785,2	103,2
13	Inspekția financiară	Ministerul Finanțelor	14898	15506,4	608,4	104,1
14	Supravegherea activității de audit	Ministerul Finanțelor	322,6	187,1	-135,5	58,0
15	Administrarea achizițiilor publice	Ministerul Finanțelor	9245,9	9410,7	164,8	101,8
16	Politici și management în domeniul statisticii	Biroul Național de Statistică	19317,1	18120,3	-1196,8	93,8
17	Lucrări statistice	BNS	47988,4	48034,7	46,3	100,1
18	Desfășurarea recensămintelor	BNS	36000	72328,1	36328,1	200,9
19	Politici și managementul în domeniul minorităților naționale	Biroul Relații Interetnice	2354,7	2279,5	-75,2	96,8
20	Relații interetnice	Biroul Relații Interetnice	393,8	416,5	22,7	105,8
21	Servicii de arhivă	Serviciul de Stat de Arhivă	7363,7	6427	-936,7	87,3
22	Controlul și soluționarea conflictelor de interese	Comisia Națională de Integritate	4044,2	3790,8	-253,4	93,7
23	Sistemul electoral	Comisia Electorală Centrală	93577,4	80689,2	-12888,2	86,2
24	Sistemul de curierat	Serviciul de Stat de Curieri Speciali	3302,6	3611,7	309,1	109,4
25	Respectarea drepturilor și libertăților omului	Centrul pentru Drepturile Omului	7988,6	7667,4	-321,2	96,0
26	Politici și management în domeniul dezvoltării informaționale	Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	30128,6	28651,8	-1476,8	95,1

Anexa 9. Continuare

27	Servicii de alternativă în domeniul apărării naționale	Centrul Serviciului Civil	1130,9	1121,8	-9,1	99,2
28	Protecția Concurenței	Consiliului Concurenței	14988,4	14494,9	-493,5	96,7
29	Protecția datelor personale	Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal	2997,4	2792,1	-205,3	93,2
30	Protecția împotriva discriminării	Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității	3814,5	2765,4	-1049,1	72,5
31	Politici și management în domeniul relațiilor externe	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	21600,6	24039,2	2438,6	111,3
32	Promovarea intereselor naționale prin intermediul antenelor diplomatice	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	228353,1	226804,6	-1548,5	99,3
33	Cooperare externă	Acțiuni generale	51176	51176	0	100,0
34	Elaborare a politicii și management în domeniul apărării	Ministerul Apărării	8059	8043,8	-15,2	99,8
35	Forțele terestre	Ministerul Apărării	135055,9	133259,2	-1796,7	98,7
36	Forțe Aeriene	Ministerul Apărării	29944,4	29837,3	-107,1	99,6
37	Servicii de suport în domeniul apărării naționale	Ministerul Apărării	214841,5	209782,4	-5059,1	97,6
38	Educație superioară	Ministerul Apărării	26165,2	22580,7	-3584,5	86,3
39	Administrarea judecătorească	Consiliul Superior al Magistraturii	13700	12400	-1300	90,5
40	Administrarea judecătorească	Ministerul Justiției	1300	1200	-100	92,3
41	Înfăptuire a judecății în judecătoria	Consiliul Superior al Magistraturii	210900	199900	-11000	94,8
42	Înfăptuirea judecății în curțile de apel	Consiliul Superior al Magistraturii	88100	85500	-2600	97,0
43	Înfăptuirea justiției	Curtea Supremă de Justiție	30100	32800	2700	109,0
44	Implementarea politicii penale a statului	Procuratura Generală	147000	130900	-16100	89,0
45	Politici și management în domeniul justiției	Ministerul Justiției	33300	34000	700	102,1
46	Mediere	Ministerul Justiției	1200	1300	100	108,3
47	Apărarea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor	Ministerul Justiției	25700	22200	-3500	86,4
48	Expertiză legală	Ministerul Justiției	12100	7300	-4800	60,3
49	Sistemul integrat de informare juridică	Ministerul Justiției	1400	1400	0	100,0
50	Starea Civilă	Ministerul Justiției	57600	47000	-10600	81,6
51	Armonizarea legislației	Ministerul Justiției	2400	2000	-400	83,3
52	Apostilarea actelor publice	Ministerul Justiției	6100	1800	-4300	29,5
53	Asigurarea măsurilor alternative de detenție	Oficiul central de probațiune	20000	20000	0	100,0

54	Instruire inițială și continuă în domeniul justiției	Institutul Național de Justiție	12800	12600	-200	98,4
55	Jurisdicția constituțională	Curtea Constituțională	20100	20100	0	100,0
56	Subprograme referitoare la Ordinea publică și securitatea națională	MAI, SIS și altele	2233200	2166000	-67200	97,0
57	Învățământul preșcolar (investiții capitale la nivel local)	Ministerul Educației	10000	9900	-100	99,0
58	Învățământul secundar	Ministerul Educației	632400	562100	-70300	88,9
59	Învățământul superior	Ministerul Educației	645600	644700	-900	99,9
60	Învățământul postuniversitar	Ministerul Educației	58100	58100	0	100,0
61	Cursuri și instituții de perfecționare a cadrelor	Ministerul Educației	3300	3300	0	100,0
62	Instituții și activități în domeniul învățământului neatribuite altor grupuri	Ministerul Educației	45500	31700	-13800	69,7
63	Învățământul mediu de specialitate	Ministerul Educației	346100	335900	-10200	97,1
64	Organe administrative	Ministerul Educației	16800	12800	-4000	76,2
65	Transferuri cu destinație specială către bugetele unităților administrativ teritoriale	Ministerul Educației	1486500	1486500	0	100,0
66	Programe științifice	Academia de Științe, Consiliul Național pentru Acreditare și Evaluare	410794,6	388658,1	-22136,5	94,6
67	Programe culturale	Ministerul Culturii	410900	372700	-38200	90,7
68	Politici și management în domeniul ocrotirii sănătății	Ministerul Sănătății	9500	9500	0	100,0
69	Monitorizare, evaluare a sistemului de sănătate și management al calității	Ministerul Sănătății	8500	8600	100	101,2
70	Sănătate publică	Ministerul Sănătății	188900	199600	10700	105,7
71	Asistență medicală specializată de ambulatoriu	Ministerul Sănătății	2200	2200	0	100,0
72	Asistență medicală de reabilitare și recuperare	Cancelaria de Stat; Ministerul Sănătății	112700	114700	2000	101,8
73	Medicină legală	Ministerul Sănătății	27300	26800	-500	98,2
74	Management al medicamentelor și dispozitivelor medicale	Ministerul Sănătății	39600	29700	-9900	75,0
75	Programe naționale și speciale în domeniul sănătății	Cancelaria de Stat; MS; CNAM	217000	250300	33300	115,3
76	Dezvoltarea și modernizarea instituțiilor în domeniul ocrotirii sănătății	Ministerul Sănătății	70700	484500	413800	685,3
77	Asigurarea obligatorie de asistență medicală din partea statului	Compania Națională de Asigurări în Medicină	2235200	2176200	-59000	97,4

Anexa 9. Continuare

78	Politici și management în domeniul protecției sociale	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	12657,4	12516,8	-140,6	98,9
79	Protecția socială a persoanelor în etate	MJ, MA, MAI, Serviciul de Protecție și Pază de Stat, SIS, CNA	839508,5	844191,3	4682,8	100,6
80	Protecția familiei și copilului	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	43286,3	43172,4	-113,9	99,7
81	Protecția șomerilor	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	25194,6	25190,2	-4,4	100,0
82	Protecție în domeniul asigurării cu locuințe	Ministerul Finanțelor	15500	7604,5	-7895,5	49,1
83	Asistența socială a persoanelor cu necesități speciale	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	198213,4	196302,2	-1911,2	99,0
84	Suținere suplimentară a unor beneficiari de pensii și alocații sociale	Mai multe autorități	471520	826159,7	354639,7	175,2
85	Protecție socială în cazuri excepționale	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	96084,6	96075,4	-9,2	100,0
86	Compensarea pierderilor pentru depunerile bănești ale cetățenilor în BEM	Ministerul Finanțelor	50000	44195,7	-5804,3	88,4
87	Protecția socială a persoanelor în situații de risc	Casa Națională de Asigurări Sociale	1910768,5	1713907,1	-196861,4	89,7
88	Suținerea sistemului public de asigurări sociale	Casa Națională de Asigurări Sociale	1081431,3	1121485,4	40054,1	103,7
89	Politici și management în domeniul protecției sociale	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	41727,2	41033,4	-693,8	98,3
90	Protecția socială a pensionarilor din rândul structurilor de forță	Mai multe autorități	26666	24871,5	-1794,5	93,3
91	Protecția socială a unor categorii de cetățeni	Mai multe autorități	118373	116893	-1480	98,7
92	Suținerea activităților sistemului de protecție socială	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	26030,6	19685,9	-6344,7	75,6
93	Asigurarea rambursării creditelor preferențiale și a dobânzii aferente	Ministerul Finanțelor	400	155,8	-244,2	39,0
94	Subvenționarea dobânzilor la creditele bancare preferențiale acordate cooperativelor de construcții	Ministerul Finanțelor	1000	738,8	-261,2	73,9
95	Compensarea cheltuielilor energetice pentru populația din unele localități	Ministerul Finanțelor	25565,3	23611,3	-1954	92,4
96	Asistența socială de către stat a unor categorii de cetățeni la nivel local	Ministerul Finanțelor	36336,2	32486,7	-3849,5	89,4

Anexa 9. Continuare

97	Dezvoltarea agriculturii	MAIA	14253,7	12749,2	-1504,5	89,4
98	Dezvoltarea durabilă a sectoarelor fitotehnie și horticultură	MAIA	276632,7	232361,6	-44271,1	84,0
99	Reproducția, creșterea și sănătatea animalelor	MAIA	14615,8	14615,8	0	100,0
100	Subvenționarea producătorilor agricoli	MAIA	729172,3	732340,8	3168,5	100,4
101	Securitatea alimentară	MAIA	199586,2	193668,6	-5917,6	97,0
102	Dezvoltarea durabilă a viticulturii	MAIA	301638,1	218490,7	-83147,4	72,4
103	Gestionarea sistemului de irigare și desecare	Apele Moldovei	645700	585600	-60100	90,7
104	Elaborarea politicii și management în domeniul gospodăriei silvice	Agenția "Moldsilva"	4096,1	2518,1	-1578	61,5
105	Dezvoltarea silviculturii	Agenția "Moldsilva"	16553,4	16553,4	0	100,0
106	Subprograme de protecție a mediului și hidrometeorologie	Ministerul Mediului	583400	565955	-17445	97,0
107	Elaborarea politicii și management în domeniul transporturilor și gospodăriei drumurilor	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	6820,9	6671	-149,9	97,8
108	Gospodăria drumurilor	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	2047354,9	2022456,7	-24898,2	98,8
109	Dezvoltarea Transportului naval	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	8430,9	8076	-354,9	95,8
110	Dezvoltarea Transportului auto	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	1	0,0841	-0,9159	8,4
111	Subprograme referitoare la Gospodăria comună și de exploatare a fondului de locuințe	Mai multe autorități	430600	427400	-3200	99,3
112	Subprogramele Programului "Dezvoltarea sectorului energetic"	MEC	448100	165800	-282300	37,0
113	Subprograme referitoare la Alte servicii economice	MEC, MDRC	283600	279000	-4600	98,4
114	Serviciul datoriei de stat	Ministerul Finanțelor	616000	591800	-24200	96,1
115	Completarea rezervei de stat	Ministerul Finanțelor	146500	27700	- 118800	18,9
116	Activități neatribuite la alte grupe principale	Ministerul Finanțelor	4909400	4894400	- 15000	99,7
	Total		28541717	28119820	-421897,02	98,5

Sursa: elaborat de autor în baza sursei [67]

Principiile de Guvernare Bugetară ale OCDE

Nr. crt.	Denumirea principiului
Principiul 1	Bugetarea în corespundere cu obiectivele fiscale
Principiul 2	Conformarea la planurile și prioritățile stabilite în cadrul de cheltuieli pe termen mediu
Principiul 3	Performanță, evaluare și valoare pentru bani
Principiul 4	Calitate, integritate și audit independent
Principiul 5	Transparență, deschidere și accesibilitate
Principiul 6	Contabilitate bugetară comprehensivă
Principiul 7	Consultări participative, inclusive și realiste
Principiul 8	Riscuri fiscale și sustenabilitate
Principiul 9	Cadrul bugetar de capital
Principiul 10	Executarea efectivă a bugetului

Sursa: adaptare de autor în baza informației de pe pagina web a OCDE:
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Principles-Budgetary-Governance.pdf>

Principiile europene în domeniul managementului finanțelor publice
și evaluarea scorurilor pentru Republica Moldova

Cerințe și principii europene	Descrierea	Scorul: de la 1 la 5	Argumentarea valorii scorului
Cerință de bază	Bugetul este formulat în conformitate cu prevederile legale privind transparența și cu CCTM, asigurând ratele balanței bugetului și a datoriei publice în limitele rezonabile către PIB.	n/a	...
Principiul 1	Guvernul publică CCTM, care se bazează pe prognoze veridice, include o perioadă de minimum trei ani, toate organizațiile bugetare activează în baza acestuia.	2,5	CBTM este transparent. Previziunile se efectuează pentru trei ani, persistă probleme în previziunea veniturilor fiscale.
Principiul 2	Bugetul este formulat conform prevederilor legale naționale, cu alocarea resurselor în corespundere cu CCTM.	3	Bugetul este formulat în baza CBTM. Politicile sectoriale nu se ajustează.
Cerință de bază	Practicile de contabilitate și raportare asigură transparența pentru public a finanțelor publice; resursele financiare și datoria se gestionează centralizat, conform prevederilor legale.	n/a	...
Principiul 3	Ministerul Finanțelor sau trezoreria centrală autorizată controlează centralizat debursările resurselor financiare printr-un singur cont trezorerial și asigură lichiditatea resurselor financiare.	3	Se aplică un singur cont trezorerial.
Principiul 4	O strategie clară de gestiune a datoriei este în funcțiune și se respectă țintele pentru costurile de deservire a datoriei.	2,5	Există o strategie clară de gestiune a datoriei, dar nu se respectă în totalitate țintele.
Principiul 5	Se asigură transparența bugetară și scrutinul.	2,5	Transparența bugetară și scrutinul se asigură, devieri de la planul calendaristic bugetar.
Cerință de bază	Managementul financiar național și politica de control este în corespundere cu Capitolul 32 despre negocierile aderării la UE și sistematic se implementează în sectorul public.	n/a	...

Principiul 6	Cadrul operațional pentru managementul financiar și control definește responsabilitățile și puterea, organizațiile bugetare le aplică în corespundere cu legislația managementului finanțelor publice și a administrației publice în general.	2,5	Există un cadru operațional al MFC în funcțiune. Nu în toate autoritățile funcționează unitățile de control intern.
Principiul 7	Fiecare organizație publică aplică managementul financiar și control (MFC) în corespundere cu documentele respective.	2,5	Ministerele de resort aplică MFC.
Cerință de bază	Funcția de audit intern este stabilită în sectorul public și auditul intern se efectuează conform standardelor internaționale.	n/a	...
Principiul 8	Cadrul operațional al auditului intern reflectă standardele internaționale și aplicarea acestora în organizațiile bugetare este consistentă în corespundere cu prevederile legale ale administrației publice și managementului financiar general.	2,5	Standardele naționale de audit intern sunt armonizate în majoritate la cele internaționale, practicile încă nu sunt conforme.
Principiul 9	Fiecare organizație publică implementează auditul intern în corespundere cu documentele generale în domeniu.	2,5	Organele independente și ministerele de resort implementează parțial auditul intern.
Cerință de bază	Achizițiile publice sunt reglementate de politici și proceduri care reflectă principiile Acordului de funcționare a UE și <i>aquis</i> -ului UE; și primește suport din partea instituțiilor competente și resurse adecvate.	n/a	...
Principiul 10	Reglementările achizițiilor publice (inclusiv parteneriatul public-privat și concesiunile) sunt în conformitate cu <i>aquis</i> -urile; conțin domenii adiționale care nu sunt în corespundere cu <i>aquis</i> -urile; sunt armonizate cu alte reglementări în domeniu.	1,5	Legea nouă privind achizițiile publice (în vigoare din mai 2016), în general, este conformă la principiile europene, lipsește cadrul normativ respectiv.
Principiul 11	Există o instituție publică centrală cu capacități de dezvoltare, implementare și monitorizare efectivă și eficientă a politicile de achiziții publice.	2,5	Există Agenția Achizițiilor Publice subordonată MF, dar nu este separată funcția de control al contestațiilor.
Cerință de bază	În caz de încălcare a regulilor de achiziții, părțile trebuie să aibă acces la	n/a	...

Anexa 11. Continuare

	justiție printr-un sistem de contestații independente, transparente și efective.		
Principiul 12	Sistemul de contestații să fie în conformitate cu standardele <i>aquis</i> -urilor privind independența și transparența, să asigure o gestionare rapidă a reclamațiilor și sancțiunilor.	1	Sistemul de contestații încă nu este ajustat la principiile europene.
Cerință de bază	Autoritățile contractante să posede personal și resurse suficiente și să efectueze lucrul în corespundere cu reglementările, să recunoască bunele practici, să activeze pe piața competitivă.	n/a	...
Principiul 13	Către operatorii de achiziții publice să se aplice tratarea echitabilă, non-discriminatorie, proporțională și transparentă, să se folosească resursele publice în cel mai eficient mod, să aplice tehnici și metode moderne de achiziții.	2	Unii operatori economici consideră că nu se aplică o tratare echitabilă, că documentele se elaborează „sub cineva”.
Principiul 14	Companiile contractate și entitățile au capacitățile necesare și ghiduri practice și instrumente să asigure managementul profesional pe întregul ciclu al achizițiilor publice.	2	Există ghiduri și instrumente, dar practica de aplicare trebuie îmbunătățită.
Cerință de bază	Cadrul constituțional și legal asigură independența, mandatul și organizarea Instituției de Audit Suprem să-și îndeplinească mandatul autonom conform standardelor lucrului de audit extern, asigură audite de înaltă calitate cu impact asupra funcționării sectorului public.	n/a	...
Principiul 15	Independența, mandatul și organizarea Instituției de Audit Suprem este asigurată de cadrul constituțional și legal, care se aplică în practică.	3	Există cadrul constituțional și legal pentru Curtea de Conturi.
Principiul 16	Instituția de Audit Suprem aplică standardele într-o manieră neutră și obiectivă pentru a asigura calitate înaltă a auditelor ce au impact pozitiv asupra funcționării sectorului public.	2,5	Curtea de Conturi aplică standarde într-o manieră neutră și obiectivă, este mic gradul de aplicare a recomandărilor.
Media		2,375	

*Sursa: evaluarea scorurilor și a situației privind aplicarea principiilor europene în domeniul MFP a fost efectuată de **autor**, folosind analiza din subcapitolul 1.3 și datele din Tabelul 3.3. (Tabelul de bord Scorecard) din teza de doctor. Cerințele și principiile europene au fost traduse de autor folosind sursa [230, p. 76-77].*

Cadrul financiar global corespunzător CCTM 2006-2009 și devierile dintre plafonul pe anul 2009 incluse în CCTM 2009-2011 și alocările bugetului de stat pe 2009 din Republica Moldova

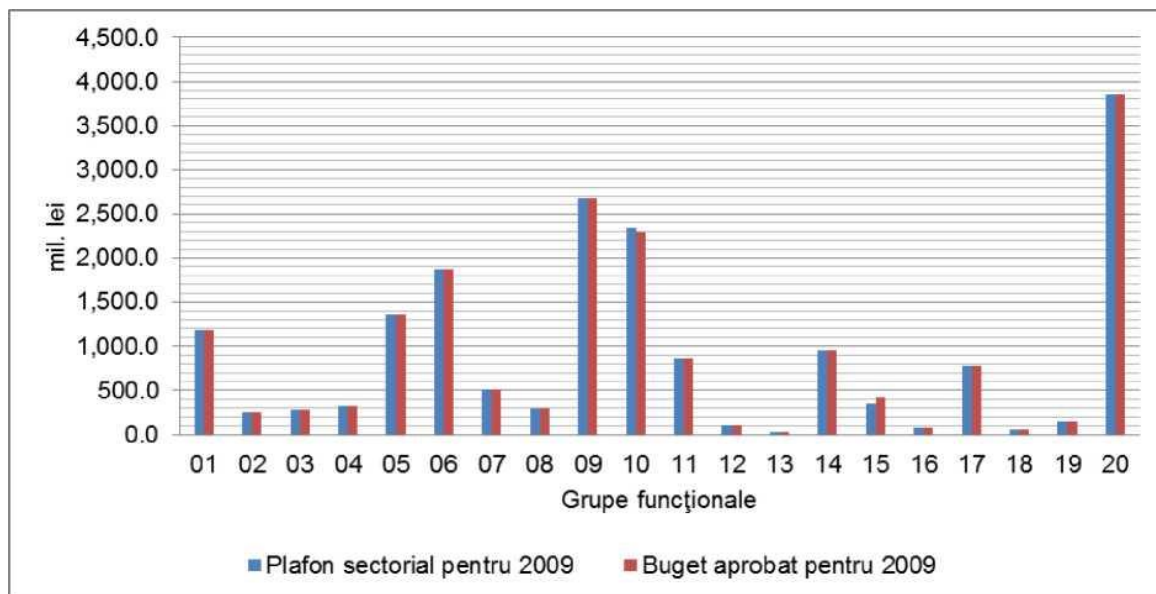


Fig. A 12.1. Devierile dintre plafonul pentru 2009 incluse în CCTM pe 2009-2011 și alocările bugetului de stat pe anul 2009 din Republica Moldova

Sursa: [10, 48].

Tabelul A 12.1. Cadrul financiar global, corespunzător CCTM 2006-2009

	2006 scontat	2007	2008	2009
Venituri globale	16559	19232	21278	23970
Bugetul de stat	10102	11768	12645	13991
Bugetele UAT	2245	2391	2642	2917
Bugetul asigurărilor sociale de stat	3686	4305	5091	5999
Fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală	526	768	901	1063
Cheltuieli globale	16909	19479	21558	23874
Bugetul de stat	7778	8998	9735	10686
Bugetele UAT	3190	3331	3505	3621
Bugetul asigurărilor sociale de stat	4414	5137	6010	6925
Fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală	1528	2012	2307	2642
Balanța generală	-350	-247	-280	96

Sursa: [10].

Anexa 13

Evoluția produsului intern brut și a indicatorilor finanțelor publice în anii 2000-2014

Indicatori	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB, mil. lei	16020	19051,5	22556	27619	32031,8	37651,9	44754,4	53429,6	62922	60430	71885,5	82348,7	88227,8	100511	101501
variația anuală în prețuri curente, %		118,9	118,4	122,4	116,0	117,5	118,9	119,4	117,8	96,0	119,0	114,6	107,1	113,9	101,0
Bugetul Public Național															
Venituri, mil. lei	5424,9	6118,3	7339,7	9417	11323,6	14527,6	17847,8	22292	25517	23517,7	27550,9	30150,5	33526,1	36908,5	42455,8
variația anuală în prețuri curente, %		112,8	120,0	128,3	120,2	128,3	122,9	124,9	114,5	92,2	117,1	109,4	111,2	110,1	115,0
pondere în PIB,%	33,9	32,1	32,5	34,1	35,4	38,6	39,9	41,7	40,6	38,9	38,3	36,6	38,0	36,7	41,8
Cheltuieli, mil. lei	5826,8	6007,2	7725,6	9147,3	11252,9	13949,2	17973,9	22415,6	26146,9	27354,3	29328,9	32117	35364	38673,1	44402,5
variația anuală în prețuri curente, %		103,1	128,6	118,4	123,0	124,0	128,9	124,7	116,6	104,6	107,2	109,5	110,1	109,4	114,8
pondere în PIB,%	36,4	31,5	34,3	33,1	35,1	37,0	40,2	42,0	41,6	45,3	40,8	39,0	40,1	38,5	43,7
Serviciul datoriei de stat, mil. lei	1020,7	797,2	486,3	579,5	772,8	470,5	428,6	609,8	721,6	834,2	547,6	662,4	666,4	492,6	591,8
pondere în PIB,%	6,4	4,2	2,2	2,1	2,4	1,2	1,0	1,1	1,1	1,4	0,8	0,8	0,8	0,5	0,6
pondere în cheltuieli,%	17,5	13,3	6,3	6,3	6,9	3,4	2,4	2,7	2,8	3,0	1,9	2,1	1,9	1,3	1,3
Rezultatul financiar bugetar	-401,9	111,1	-385,9	269,7	70,7	578,4	-126,1	-123,6	-630	-3836,6	-1778	-1966,5	-1837,9	-1764,6	-1946,7
pondere în PIB,%	-2,5	0,6	-1,7	1,0	0,2	1,5	-0,3	-0,2	-1,0	-6,3	-2,5	-2,4	-2,1	-1,8	-1,9
Bugetul de Stat															
Venituri, mil. lei	3508,2	3452,3	3995,7	5414,4	6559,7	9028,1	11117,3	14058,6	15977,5	13833	17167,7	18639	20090,6	22436,7	27717
variația anuală în prețuri curente, %		98,4	115,7	135,5	121,2	137,6	123,1	126,5	113,6	86,6	124,1	108,6	107,8	111,7	123,5
Cheltuieli, mil. lei	3929,5	3539,4	4535,6	5397,4	6648,1	8482,6	11019,3	14257,1	16466	17203	18797,8	20004,1	21675,3	23901,3	29347,6
variația anuală în prețuri curente, %		90,1	128,1	119,0	123,2	127,6	129,9	129,4	115,5	104,5	109,3	106,4	108,4	110,3	122,8
Serviciul datoriei de stat, mil. lei	1020,7	797,2	486,3	579,5	772,8	470,5	428,6	609,8	721,6	834,2	547,6	662,4	666,4	492,6	591,8
pondere în cheltuieli,%	26,0	22,5	10,7	10,7	11,6	5,5	3,9	4,3	4,4	4,8	2,9	3,3	3,1	2,1	2,0
Rezultatul financiar bugetar	-421,3	-87,1	-539,9	17	-88,4	545,5	98	-198,5	-488,5	-3370	-1630,1	-1365,1	-1584,7	-1464,6	-1630,6

Sursa: elaborat de autor în baza datelor MF: Evoluția bugetului public național și a bugetului de stat pe anii 2000-2013; Rapoarte statistica finanțelor publice.

Conexiunea dintre cadrul bugetar pe termen mediu și bugetul anual pe anii 2012-2014

Tabelul A 14.1. Conexiunea dintre CBTM și bugetul anual pe anii 2012-2014 evaluată folosind algoritmul 1

	2012			2013			2014		
	CBTM	Buget	Buget/CBTM	CBTM	Buget	Buget/CBTM	CBTM	Buget	Buget/CBTM
BPN									
Venituri, total mil. lei	34997,6	34202,6	97,7	38487	37052,9	96,3	42218,2	42959,7	101,8
Cheltuieli	35726,6	36635,7	102,5	39214	40101,6	102,3	42990,2	47230,6	109,9
Deficit (-), excedent (+)	-729	-2433,1	333,8	-727	-3048,7	419,4	-772	2858,1	-370,2
BS									
Venituri, globale, mil. lei	20973,8	20638,2	98,4	23014,3	22507,8	97,8	25255,7	27570,0	109,2
Cheltuieli	21662,8	21544,2	99,5	23591,3	24394,8	103,4	25877,7	30010,9	116,0
Serviciul datoriei de stat	692,6			658,8			619,7		
Deficit (-), excedent (+)	-689	-906	131,5	-577,0	-1887,0	327,0	-622,0	-2440,9	392,4

Sursa: elaborat de autor în baza CBTM pe anii 2012-2014 și legile bugetare anuale cu modificările ulterioare

Tabelul A 14.2. Conexiunea dintre CBTM și bugetul anual pe anii 2012-2014 evaluată folosind algoritmul 2

	2012			2013			2014		
	CBTM	Buget	Buget/CBTM,%	CBTM	Buget	Buget/CBTM,%	CBTM	Buget	Buget/CBTM,%
BPN									
Venituri, total mil. lei	29628,6	34202,6	115,4	33110,5	37052,9	111,9	42218,2	42959,7	101,8
Cheltuieli	31881,6	36635,7	114,9	34345	40101,6	116,8	42990,2	47230,6	109,9
Deficit (-), excedent (+)	-2253	-2433,1	108,0	-1234,5	-3048,7	247,0	-772	2858,1	-370,2
BS									
Venituri, globale, mil. lei	17425,3	20638,2	118,4	19332,2	22507,8	116,4	25255,7	27570,0	109,2
Cheltuieli	19428,3	21544,2	110,9	20316,7	24394,8	120,1	25877,7	30010,9	116,0
Serviciul datoriei de stat, mii lei	692,6		0,0	658,8		0,0	619,7		0,0
Deficit (-), excedent (+)	-2003	-906	45,2	-984,5	-1887,0	191,7	-622,0	-2440,9	392,4

Sursa: elaborat de autor în baza CBTM 2011-2013 pentru anii 2012, 2013 și CBTM 2012-2014 pentru anul 2014 și legile bugetare anuale cu modificările ulterioare.

Evoluția indicatorilor financiari privind executarea bugetului public național și bugetului de stat în anii 2012-2014

Indicatori financiari	2012					2013					2014				
	aprobat	rectificat	executat	exec./rect.	ex.2012/ ex.2011	aprobat	rectificat	executat	exec./rect.	ex.2013/ ex.2012	aprobat	rectificat	executat	exec./rect.	ex.2014/ ex.2013
Bugetul Public Național															
Venituri	34711.6	34200.0	33530.3	-669.7	3390.6	37174.0	37052.3	36899.5	-152.8	3369.2	40527,6	42947,3	42446,8	-500,5	5547,3
Cheltuieli	36002.6	36629.2	35373.5	-1255.7	3272.6	38338.9	40096.4	38651.3	-1445.1	3277.8	43368,8	47164,3	44393,1	-2771,2	5741,8
Rezultat	-1288.3	-2429.2	-1843.2	586.0	118.0	-1164.9	-3044.1	-1751.8	1292.3	91.4	-2841,2	-4217,0	-1946,3	2270,7	-194,5
Bugetul de Stat															
Venituri	21367.3	20783.5	20090.6	-692.9	1451.6	22736.6	22544.7	22436.7	-108.0	2346.1	25814,8	28199,0	27717,7	-481,3	5281,0
Cheltuieli	22164.3	22408.1	21675.3	-732.8	1671.2	23611.5	24530.5	23901.2	-629.3	2225.9	28217,9	30981,1	29347,9	-1633,2	5446,7
Rezultat	-797.0	-1624.6	-1584.7	39.9	-219.6	-874.9	-1985.8	-1464.5	521.3	120.2	-2403,1	-2782,1	-1630,2	1151,9	-165,7

Sursa: adaptat de autor în baza Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2012, 2013 și 2014, www.mf.gov.md/rapoarte.

Anexa 16

Analiza diferenței dintre datele inițiale din bugetele de stat, aprobate prin Legile bugetului de stat pe anii 2012-2014 și datele rectificate

	2012			2013			2014		
	Plan*) (P)	Plan precizat**) (PR)	P/PR	Plan (P)	Plan precizat (PR)	P/PR	Plan (P)	Plan precizat (PR)	P/PR
Venituri, globale, mil. lei	21367,27	20638,2	96,6	22736,7	22507,8	99,0	25814,8	27570,0	106,8
Cheltuieli	22164,27	21544,2	97,2	23611,5	24394,8	103,3	28217,9	30010,9	106,4
Deficit (-), excedent (+)	-797	-906	113,7	-874,8	-1887,0	215,7	-2403,0	-2440,9	101,6

Notă: *) Datele din legea bugetară anuală inițial adoptată; **) Datele din legea bugetară anuală cu modificările ulterioare.

Sursa: elaborat de autor în baza legilor anuale bugetare pe anii 2012, 2013 și 2014 [43, 44, 45].

Sinteza studiilor empirice cu referire la relația dintre cheltuielile publice
și creșterea economică

Autori	Tipul și perioada studiului	Statele analizate	Concluzii
<i>Conte și Darrat (1988)</i>	Abordarea de cauzalitate Granger	Statele OECD	Pentru majoritatea statelor OECD nu a fost depistat vreun impact al creșterii serviciului public cu rata creșterii economiei.
<i>Engen și Skinner (1992)</i>	Serii de date (perioada 1970-85)	107 state	A constatat că o creștere echilibrată a cheltuielilor publice și a fiscalității conduce la reducerea producției globale pe economie.
<i>Guseh (1997)</i>	Metoda celor mai mici pătrate, serii de date (perioada 1960–85)	59 de state în curs de dezvoltare	Creșterea sectorului public are efecte negative asupra creșterii economice; efectele negative sunt de trei ori mai mari în sistemele socialiste nedemocratice decât în sistemele democratice.
<i>Barro (1991)</i>	Serii de date (perioada 1960-85)	98 de state	PIB-ul este corelat pozitiv cu capitalul uman și negativ corelat cu nivelul PIB-ului real pe cap de locuitor.
<i>Ghura (1995)</i>	Serii de date (perioada 1970-90)	Africa Sub-Sahariană, 33 de state	Corelație negativă între consumul din sectorul public și creșterea economică.
<i>Fölster și Henrekson (1999)</i>	Studiu de tip panel (perioada 1970 -1995)	State dezvoltate	Raportează o tendință spre un efect negativ odată cu creșterea cheltuielilor publice
<i>Knoop (1999)</i>	Metoda celor mai mici pătrate, serii de date (perioada 1970–95)	SUA	Constată că o reducere a dimensiunii guvernului va avea un impact negativ asupra creșterii și bunăstării economice
<i>Jong-Wha Lee (1995)</i>	Serii de date (perioada 1960-85)	State în curs de dezvoltare	A constatat că consumul din sectorul public a producției economice a fost asociat cu o creștere mai lentă.
<i>Burton (1999)</i>	Serii de date (perioada 1970-99)	Statele OECD	Cheltuielile guvernamentale în PIB, joacă un rol important în creșterea ratei șomajului
<i>Nelson și Singh (1994)</i>	Serii de date	70 de state	Studiul nu a depistat vreo interpedendență clară
<i>Grier și Tullock (1989)</i>	Serii de date (perioada 1950-81)	113 de state	Corelație negativă între consumul din sectorul public și creșterea economică
<i>Carlstrom și Gokhale (1991)</i>	Simulări	SUA	A constatat că consumul din sectorul public a producției economice a fost asociat cu o scădere pe termen lung a producției globale.
<i>Kelly (1997)</i>	Serii de date (perioada 1970-89)	73de state	Articolul evidențiază contribuțiile pe care le aduc investițiile publice și cheltuielile sociale asupra creșterii economice.
<i>Alexiou (2007)</i>	Metoda celor mai mici pătrate, serii de date (perioada 1970–2001)	Grecia	Există o corelație pozitivă între creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB-ului.
<i>Hîncu (2015)</i>	Modelul econometric (perioada 2000-2015)	Republica Moldova	Studiul arată o corelație pozitivă dintre creșterea cheltuielilor publice și creșterea PIB.

Sursa: adaptare de autor în baza sursei [92]; calculele pentru Republica Moldova au fost efectuate de autor.

Statisticile descriptive ale datelor primare utilizate în modelul econometric și rezultatele testelor Dickey-Fuller dezvoltat și Phillips-Perron

Tabelul A 18.1. Statisticile descriptive ale datelor primare utilizate în modelul econometric

	PIB	CHCAP	CHCR	BBP
Semnificație	58,864,795	11915350	3055925	0.625000
Mediana	56929687	11922200	2706200	1.000000
Maximum	1.13E+08	26177700	8303500	1.000000
Minimum	16019558	3173500	390900	0.000000
Std. Dev.	32592311	7136662	2316585	0.500000
Skewness	0.295009	0.345066	0.818788	-0.516398
Kurtosis	1.796818	2.039983	2.836488	1.266667
Jarque-Bera	1.197178	0.931943	1.805594	2.714074
Probabilitatea	0.549587	0.627525	0.405434	0.257422
Suma	9.42E+08	1.91E+08	48894800	10.00000
Suma Sq. Dev.	1.59E+16	7.64E+14	8.05E+13	3.750000
Observații	16	16	16	16

Sursa: toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza softului econometric EvIEWS 8.1

Tabelul A 18.2. Testul Dickey-Fuller dezvoltat (ADF)

Seriile	ADF Test Statistic	Valoarea critică 5%	Valoarea critică 10%	Ordinul	Remarcă
PIB	-4.2262	-3.8289	-3.3629	I(1)	Staționară
CHCAP	-3.8770	-3.9333	-3.4200	I(1)	Staționară
CHCR	-3.8949	-3.7911	3.3422	I(1)	Staționară
BBP	-3.6865	-3.7911	-3.3422	I(1)	Staționară

Sursa: toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza softului econometric EvIEWS 8.1

Tabelul A 18.3. Testul Phillips-Perron (PP)

Seriile	PP Test Statistic	Valoarea critică 5%	Valoarea critică 10%	Ordinul	Remarcă
PIB	-8.1548	-3.7911	-3.3422	I(1)	Staționară
CHCAP	-4.8770	-3.7911	3.3422	I(1)	Staționară
CHCR	-4.8949	-3.7911	3.3422	I(1)	Staționară
BBP	-3.7456	-3.7911	-3.3422	I(1)	Staționară

Sursa: toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza softului econometric EvIEWS 8.1

Rezultatele aplicării modelului econometric

Tabelul A 19.1. Rezultatele testului ”urmă

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)				
Hypothesized		Trace	0.05	
No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistic	Critical Value	Prob.**
None *	0.988877	117.3857	47.85613	0.0000
At most 1 *	0.903984	54.40302	29.79707	0.0000
At most 2	0.579733	21.59763	15.49471	0.0053
At most 3	0.491262	9.461514	3.841466	0.0021

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

Sursa: Toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza softului Econometric Eviews 8.1

Tabelul A 19.2. Coeficienții normalizați de cointegrare

Normalized cointegrating coefficients (standard error in parentheses)			
LOG(PIB)	LOG(CHCAP)	LOG(CHCR)	BBP
1.000000	0.728065	0.233264	0.188351
	(0.01201)	(0.00770)	(0.00872)

Sursa: Toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza soft-ului econometric Eviews 8.1

Tabelul A 19.3. Valorile estimate pentru relația de cointegrare folosind modelul de tip vector de corectare a erorii (VECM)

Vector Error Correction Estimates	
Sample (adjusted): 2002 2015	
Included observations: 14 after adjustments	
Standard errors in () & t-statistics in []	
Cointegrating Eq:	CointEq1
LOG(PIB(-1))	1.000000
LOG(CHCR(-1))	0.344298
	(0.30526)
	[4.73144]
LOG(CHCAP(-1))	0.887803
	(0.41039)
	[-7.28049]
C	9.248635

Sursa: toate regresiile și estimările testelor sunt obținute de autor pe baza soft-ului econometric Eviews 8.1

Acte de implementare a rezultatelor cercetării

A 20.1. Act de implementare a rezultatelor cercetării eliberat de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova

MINISTERUL FINANTELOR
AL REPUBLICII MOLDOVA



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2005, mun. Chișinău, str. Constantin Tănase, 7
www.mf.gov.md, tel. (022) 26-26-00, fax 022-26-25-17

04.01.2016 nr. 01/4-02/1
La nr. _____

CONFIRMARE

**de implementare a rezultatelor cercetărilor științifice efectuate de către
Domnul Vasile HÎNCU în teza de doctor în științe economice cu tema
„Fundamentele evaluării performanțelor financiare în procesul de bugetare la nivelul
administrației publice centrale”, specialitatea 522.01 – Finanțe.**

Prin prezenta, se confirmă că unele rezultate științifice și recomandări obținute de către Domnul Vasile HÎNCU în teza de doctor în științe economice cu tema „Fundamentele evaluării performanțelor financiare în procesul de bugetare la nivelul administrației publice centrale” au fost propuse spre aplicare în activitatea Ministerului Finanțelor, inclusiv:

- 1) Conceptul de performanță bugetară financiară și multidimensională, care este util pentru aplicarea sintagmelor moderne în cadrul normativ și metodologic.
- 2) Abordarea referitor la conexiunile dintre politici publice, structura organizațională, cadrul bugetar pe termen mediu și bugetul anual, în vederea stabilirii alocațiilor bugetare în funcție de performanță.
- 3) Metodologia de evaluare a performanței bugetare sistemice și testarea acesteia pentru evaluarea situației privind managementul finanțelor publice și a conformării acestuia la principiile europene în domeniu.
- 4) Metodele de evaluare a influenței cheltuielilor bugetare asupra produsului intern brut, inclusiv compararea în dinamică a indicatorilor și aplicarea modelului econometric, pentru determinarea impactului respectiv pe termen lung.

Secretar de Stat



Veronica URSU

A 20.2. Act de implementare a rezultatelor cercetării eliberat de Direcția Generală Finanțe
a Primăriei municipiului Chișinău

Republica Moldova Consiliul municipal Chișinău DIRECȚIA GENERALĂ FINANȚE MD2012, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 83, tel. 226974, fax. 222803; e-mail: dirfinante@pmc.md Trezoreria Teritorială Chișinău, bugetul municipiului, Ministerul Finanțelor Trezoreria de Stat, codul băncii TREZ MD 2X, cont bancar 226614, 220101100154790, codul fiscal 1007601009576		02336187 Республика Молдова Муниципальный Совет Кишинэу ГЛАВНОЕ ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ MD2012, мун. Кишинэу, б-р. Штефан Чел Маре ии Сфынт, 83, тел. 226974, факс 222803; e-mail: dirfinante@pmc.md Территориальное казначейство Кишинэу, бюджет муниципия, Министерство Финансов Государственное казначейство, код банка TREZ MD 2X, банковский счет 226614, 220101100154790, фискальный код 1007601009576
05.01.2016 nr. 47/01-9/1ies. [La nr. _____ din _____]		
Certificat de implementare a rezultatelor științifice, obținute în teza de doctor în economie cu tema „Fundamentele evaluării performanțelor financiare în procesul de bugetare la nivelul administrației publice centrale”, specialitatea 522.01 – Finanțe, elaborată de către drd. Vasile HINCUI în cadrul catedrei „Finanțe și Asigurări”, ASEM		
Prin prezentul certificat se confirmă faptul că, în urma examinării rezultatelor cercetării, expuse în teza de doctorat cu genericul „Fundamentele evaluării performanțelor financiare în procesul de bugetare la nivelul administrației publice centrale” (specialitatea 522.01 – Finanțe) și reieșind din faptul că la nivelul administrației publice locale se va implementa bugetarea bazată pe programe de performanță, aspectele înaintate spre analiză și implementare, în special cele cu privire la <i>conceptul de performanță financiară și multe-dimensională în procesul de bugetare în sectorul public, precum și abordarea referitor la conexiunile dintre politicile publice, structura organizațională, cadrul bugetar pe termen mediu și bugetul anual sunt actuale și prezintă interes deosebit</i> în vederea aplicării sintagmelor moderne în cadrul normativ și metodologic, precum și în procesul implementării bugetului municipiului Chișinău bazat pe programe de performanță.		
 Veronica HERȚA, sef al Direcției generală finanțe a Consiliului municipal Chișinău		

A 20.3. Act de implementare a rezultatelor cercetării eliberat de ASEM

MINISTERUL EDUCAȚIEI AL REPUBLICII MOLDOVA ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE A MOLDOVEI Str. Mitropolit G. Bănulescu-Bodoni, 61 MD – 2005, Chișinău Tel. 22-41-28, fax 22-19-68 <u>29.12.15</u> Nr. <u>02/1988</u> La Nr. _____ din _____	   Titular a "Ordinului de Onoare"	MINISTRY OF EDUCATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA ACADEMY OF ECONOMIC STUDIES OF MOLDOVA 61, Mitropolit G. Banulescu-Bodoni Str Chișinau, MD – 2005, Tel. 22-41-28, fax 22-19-68
CERTIFICAT de implementare a rezultatelor cercetărilor științifice din cadrul tezei, elaborate de dl Vasile HINCUI în vederea obținerii titlului de doctor în științe economice, cu tema: „Fundamentele evaluării performanțelor financiare în procesul de bugetare la nivelul administrației publice centrale”		
Rezultatele cercetărilor științifice efectuate, materialele de sinteză, obținute în procesul elaborării tezei de doctor în științe economice cu tema „Fundamentele evaluării performanțelor financiare în procesul de bugetare la nivelul administrației publice centrale”, elaborate de dl Vasile HINCUI în cadrul catedrei „Finanțe și Asigurări”, ASEM, prezentând un interes aparte atât teoretic, cât și aplicativ, pot fi utilizate în procesul de instruire a studenților la: - ciclul I, licență, facultatea „Finanțe” în cadrul disciplinei „Finanțe publice”; - ciclul II, masterat, programele de masterat „Finanțe Publice și Fiscalitate”, „Finanțe corporative și Asigurări”, „Administrare financiar-bancară” în cadrul disciplinelor „Managementul finanțelor publice”, „Strategii macroeconomice fiscale și bugetare”, „Finanțe publice locale”. Rezultatele cercetărilor științifice obținute de către dl Vasile HINCUI, constituind un material informativ inedit și actual prin genericul său, pot fi preluate pentru fundamentarea necesităților de aprobare în planurile de studii a noilor discipline de instruire, conforme noilor realități economice, la: - ciclul I, licență, specialitatea „Finanțe și bănci”; - ciclul II, masterat, pentru programele de masterat gestionate de catedrele din cadrul facultății „Finanțe”.		
Prim-prorector cu activitate didactică, ASEM	 	A.COTELNIC, Profesor univ., doctor habilitat

Declarația

Subsemnatul, HÎNCU Vasile, declar, pe răspundere personală, că materialele prezentate în teza de doctorat sunt rezultatul propriilor cercetări și realizări științifice. Conștientizez că, în caz contrar, urmează să suport consecințele în conformitate cu legislația în vigoare.

06.05.2016

semnătura.....

CURRICULUM VITAE

HÎNCU Vasile

Născut în or. Chișinău la 22 octombrie 1984

Domiciliat în municipiul Chișinău,

Tel.: (0 22) 71-73-47

Mob.: 0 691 57-770

e-mail: vasile.hincu@gmail.com



Căsătorit, 2 copii

Studii:

- prezent-2007 – doctorat, specialitatea „Finanțe; monedă; credit”, ASEM;
- 2010-2008 – Colegiul doctoral regional în șt. din domeniul gestiunii pentru țările Europei Centrale și de Est din cadrul Agenției Universitare Francofone, Sofia, Bulgaria;
- 2008-2007 – Universitatea din Orleans, Franța. Licențiat în „Drept, Economie și Gestiune”, specialitatea „Administrare și Gestiune”;
- 2008 - 2004 – Academia de Studii Economice din Moldova, Facultatea „Economie Generală și Drept”, specialitatea „Drept Economic”;
- 2007 - 2003 – Academia de Studii Economice din Moldova, Facultatea „Finanțe”, specialitatea „Finanțe și Asigurări”;
- 2007-2006 – Catedra militară, Institutul Militar „Alexandru cel Bun”, locotenent major în rezervă;
- 2003-1991 – Liceul Teoretic Român-Francez „Gheorghe Asachi”, Chișinău.

Experiențe:

- Prezent-2012 – Director Departament comercial, ÎSCA „Air Moldova”;
- 2015-2011 – consilier municipal, Chișinău;
- 2014-2007 – lector universitar la catedrele „Finanțe și Asigurări” și „Investiții și Piețe de Capital”, ASEM; disciplinele – „Management financiar” și „Bazele activității investiționale”;
- 2012-2009 - consilier în probleme economice al Președintelui Parlamentului Republicii Moldova;
- 2009-2007 – analist financiar jr. la „BeaconEquityResearch” LLC, SUA (teleworking).

Diplome:

- Diplomă „Absolvent de onoare al ASEM” pentru performanțe academice și contribuție la promovarea imaginii ASEM, 2007;
- Diplomă de gradul I pentru comunicarea prezentată la Simpozionul Internațional al Tinerilor Cercetători, 2007;
- Diplomă „Pentru pașii remarcabili spre ascensiunea cunoștințelor în domeniul finanțelor”, ASEM, 2006.

Publicații:

- 16 articole științifice, inclusiv 15 la tema tezei de doctorat.

Competențe:

- limba română: limba maternă
- limba franceză: fluent
- limba rusă: fluent
- limba engleză: scris – fluent; vorbit – bine
- utilizarea avansată a PC.