

UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

Cu titlu de manuscris

C.Z.U: 336.144.2(478):339.923

COVALSCHI TATIANA

**PLANIFICAREA STRATEGICĂ A BUGETULUI ÎN
REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII
EUROPENE**

522.01 – FINANȚE

Autoreferatul tezei de doctor

CHIȘINĂU, 2018

Teza a fost elaborată în cadrul Departamentului „Finanțe și Bănci”
a Facultății Științe Economice din cadrul Universității de Stat din Moldova

Conducător științific:

ULIAN Galina, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

Referenți oficiali:

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar, UTM

BUȘMACHIU Eugenia, doctor în științe economice, conferențiar universitar, ASEM

Componența consiliului științific specializat:

MOCANU Natalia, *președinte*, doctor habilitat în științe economice, conferențiar universitar;

CAPRIAN Iulia, *secretar științific*, doctor în științe economice, conferențiar universitar;

BĂNCILĂ Natalia, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar;

TIMUȘ Angela, doctor în științe economice economie, conferențiar cercetător;

FUIOR Elena, doctor în științe economice, profesor universitar.

Susținerea va avea loc la 23 august 2018, ora 14.00 în ședința Consiliului științific specializat D.30.522.01-09 din cadrul Universității de Stat din Moldova, pe adresa: MD 2009, or. Chișinău, str. A. Mateevici 60, bl. C/305.

Teza de doctor și autoreferatul pot fi consultate la biblioteca Universității de Stat din Moldova și la pagina web a ANACEC.

Autoreferatul a fost expediat la 23 iulie 2018.

**Secretar științific al
Consiliului științific specializat,**
doctor în științe economice,
conferențiar universitar

CAPRIAN Iulia

Conducător științific,
doctor habilitat în științe economice,
profesor universitar

ULIAN Galina

Autor

COVALSCHI Tatiana

REPERELE CONCEPTUALE ALE CERCETĂRII

Actualitatea temei. Bugetul public reprezintă o categorie fundamentală în domeniul finanțelor publice, cercetarea metodelor de planificare a bugetului fiind întotdeauna un subiect de actualitate. Planificarea unui buget realist asigură o alocare optimă a resurselor statului, realizarea priorităților de politică și a funcțiilor statului, de aceea tema selectată pentru cercetare este una importantă.

Guvernele sunt mereu tentate să crească cheltuielile publice, fără a crește neapărat și rata fiscalității, iar aceasta conduce la creșterea ponderii sectorului public în cadrul economiilor naționale, la apariția deficitelor bugetare și a creșterii datoriei publice. Acest comportament nu este echitabil în raport cu generațiile viitoare, mai mult ca atât, poate conduce la crize financiare în domeniul finanțelor publice. Iată de ce, planificarea strategică a bugetului reprezintă un subiect actual, atât pentru cercetarea științifică, dar și pentru practicienii în domeniu.

Cea mai „longevivă” dintre reformele promovate în domeniul managementului finanțelor publice în Republica Moldova este reforma planificării strategice a bugetului. Continuarea acestei reforme este stipulată și în cadrul Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană (UE), Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, dar și în cadrul Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020.

În consecință, tema tezei de doctorat corelează totalmente cu direcțiile prioritare de dezvoltare ale Republicii Moldova și cu tendințele în acest domeniu pe plan internațional.

Descrierea situației în domeniul de cercetare și identificarea problemelor de cercetare.

Cercetarea s-a bazat pe studierea aprofundată a lucrărilor științifice ale unui șir de autori, inclusiv Afonso A., Rault C., Allen R., Schuknecht L., Tanzi V., Grigoli F., Buchanan J.M., Wagner R.E., Wildavsky A., Tommasi D., Rubin I., Dabrowski M., Sacchi A., Salotti S., Barrios S., Schaechter A., Fatas A., Mihov I., Barnes S., Schick A., La Houerou P., Talienco R., Gleich H., Boex J., Martinez-Vasquez J., McNab R., Wyplosz C., Mihaiu D., Văcărel I., Moșteanu T., Zugravu B.G., Fîrțescu B.N., Șaguna D.D., Tofan M., Brezeanu P. ș.a. Cercetarea, de asemenea, s-a bazat pe studiile Comisiei Europene și a organizațiilor internaționale.

În practica cercetării economice din Republica Moldova, s-au realizat o serie de investigații în sfera finanțelor publice și reformelor promovate în cadrul acestora. O contribuție semnificativă la studierea problematicii enunțate și-au adus-o următorii savanți și practicieni autohtoni: Manole T., Hîncu V., Ulian G., Casian A., Cobzari L., Dragomir (Rotaru) L., Veveriță P., Grincu O., Chițan V. Cercetări în domeniul respectiv au fost efectuate în cadrul Institutului Național de Cercetări Economice, Business Consulting Institute, Centrului Analitic Independent „Expert-Grup”. Acestea au contribuit la conceptualizarea noțiunilor și la evaluarea situației în domeniul managementului finanțelor publice, inclusiv aplicarea bugetării bazate pe performanță, însă,

concentrarea studiilor asupra problematicii planificării strategice a bugetului, pornind de la definirea conceptului și până la relevarea problemelor în domeniu, dar și evaluarea oportunității și perspectivelor acestei reforme în Republica Moldova, reprezintă o contribuție originală în sfera științelor economice.

Ca urmare a analizei situației în domeniul de cercetare, autorul a constatat că planificarea strategică a bugetului reprezintă vectorul principal al reformelor în domeniul finanțelor publice în majoritatea statelor. Totuși, reușita acestei reforme depinde de existența unor anumite circumstanțe, cum ar fi regulile bugetar-fiscale și instituțiile bugetar-fiscale independente, rezultatele implementării planificării strategice variind de la un stat la altul. Un exemplu demn de urmat în acest sens îl reprezintă practica țărilor membre UE. Astfel, în contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și UE este importantă studierea experienței acestor state în scopul preluării celor mai bune practici europene pentru aplicarea în Republica Moldova.

Scopul cercetării constă în identificarea posibilităților de optimizare a planificării strategice a bugetului pentru consolidarea managementului finanțelor publice în Republica Moldova.

Pentru realizarea scopului lucrării au fost stabilite următoarele **obiective ale cercetării**:

- investigarea fundamentelor teoretice și a genezei conceptului de planificare strategică a bugetului;
- cercetarea impactului reformei planificării strategice a bugetului asupra performanței gestiunii sectorului public în plan național și internațional;
- studierea și generalizarea experienței și practicii internaționale și europene în domeniul planificării strategice a bugetului pentru identificarea bunelor practici privind planificarea strategică a bugetului, care ar putea fi aplicate în Republica Moldova;
- identificarea indicatorilor și analiza sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza acestora, pentru estimarea caracterului discreționar al politicilor bugetar-fiscale curente;
- identificarea, sistematizarea și argumentarea factorilor de influență asupra sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în scopul elaborării unor recomandări ce pot contribui la diminuarea riscurilor identificate;
- studiul oportunității continuării reformei planificării strategice în Republica Moldova în contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Metodologia cercetării științifice. În vederea realizării obiectivelor lucrării au fost utilizate următoarele metode de cercetare: metoda istorică; metoda analizei sistemice; metoda descriptivă; metoda sintezei; metoda analitică; metode economico-matematice și statistice, folosite pentru estimarea deficitului structural. În cadrul cercetării, de asemenea, a fost utilizată metodologia Comisiei Europene de calculare a Produsului Intern Brut (PIB) potențial.

Noutatea și originalitatea științifică constau în:

- dezvoltarea conceptului de „planificare strategică a bugetului”, în baza studierii genezei conceptului, a analizei cercetărilor teoretice și a practicilor existente în domeniu;
- crearea algoritmului de evaluare a performanței sectorului public în Republica Moldova pentru identificarea și urmărirea impactului reformei planificării strategice a bugetului;
- formularea de dovezi științifice privind implementarea metodei Comisiei Europene de estimare a deficitului structural al bugetului public național în Republica Moldova;
- adaptarea practicii naționale în domeniul planificării strategice a bugetului la practicile internaționale și europene;
- demonstrarea necesității evaluării sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza regulilor bugetar-fiscale europene;
- argumentarea necesității instituirii unui Consiliu Bugetar-Fiscal Independent pentru responsabilizarea părților implicate în planificarea strategică a bugetului public în Republica Moldova.

Problema științifică importantă soluționată în această cercetare constă în fundamentarea științifico-metodologică a procesului de planificare strategică a bugetului în Republica Moldova care a condus la elaborarea recomandărilor de optimizare a acestui proces, propuse spre aplicare practicienilor din domeniul gestiunii finanțelor publice, pentru a apropia practica națională în domeniu de bunele practici europene.

Semnificația teoretică a lucrării rezidă în decrierea esenței și genezei conceptului contemporan privind planificarea strategică a bugetului public. Cercetările efectuate în teză pot contribui la amplificarea unor viziuni teoretice privind planificarea pe termen mediu a bugetului, planificarea bugetului în bază de programe și performanță, sustenabilitatea finanțelor publice.

Valoarea aplicativă a tezei constă în posibilitatea de a utiliza rezultatele cercetării pentru îmbunătățirea reformei planificării bugetare, inclusiv: prin urmărirea impactului reformei planificării strategice a bugetului în baza algoritmului utilizat de autor, recomandarea spre aplicare în practica Republicii Moldova a bunelor practici europene în domeniul guvernantei bugetar-fiscale identificate și analizate de autor, pentru consolidarea acestei reforme, și anume, instituirea unor reguli-bugetar fiscale mult mai rigide, calcularea și monitorizarea periodică a unor indicatori ai sustenabilității finanțelor publice, inclusiv deficitul structural, înaintarea unor propuneri de consolidare a documentului și procesului CBTM, propunerea unui model de funcționare a Consiliului Bugetar-Fiscal Independent.

Implementarea rezultatelor științifice. Cele mai importante rezultate ale cercetării au fost acceptate spre implementare în cadrul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și a Universității de Stat din Moldova.

Aprobarea rezultatelor. Rezultatele cercetării au fost diseminate și validate în cadrul a 8 conferințe internaționale, un articol publicat în revistă străină indexată SCOPUS, două articole publicate în reviste de specialitate străine, precum și 7 articole în reviste de specialitate autohtone. Rezultatele cercetării sunt confirmate de actualitatea și relevanța celor peste 200 de publicații regăsite în secțiunea bibliografie și consultarea prin interogarea bazelor de date și ultimelor materiale publicate în domeniu.

Publicațiile la tema tezei. Conținutul de bază și concluziile cercetării au fost expuse în 15 publicații științifice, inclusiv articole în reviste de profil recenzate, culegeri de articole, comunicări la conferințe științifice (total 7,7 c.a.).

Volumul și structura tezei. Teza de doctorat a fost structurată și elaborată pornind de la o abordare coerentă și include introducerea, 3 capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 204 titluri, 23 de anexe, 134 de pagini de text de bază, 67 de tabele, 41 de figuri și 19 formule.

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

CONȚINUTUL TEZEI

În primul capitol „Aspecte teoretice privind planificarea bugetului” s-a realizat explicarea, sistematizarea și clarificarea unor concepte teoretice referitoare la problematica studiată cum ar fi buget, buget public național, planificare strategică a bugetului, analiza situației în domeniul de cercetare și formularea problemei științifice de soluționat, a scopului și obiectivelor tezei de doctorat.

Actualmente bugetul public este în primul rând, *un plan de management public, aprobat prin lege, care include o serie de pârghii de natură fiscală sau bugetară, utilizate de autoritățile statului pentru a influența viața social-economică a statului în vederea satisfacerii intereselor cetățenilor și a societății atât pe termen scurt, cât și într-o perspectivă mai îndelungată.*

Conform Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr.181 din 25 iulie 2014, bugetul reprezintă „totalitatea veniturilor, a cheltuielilor și a surselor de finanțare destinate pentru realizarea funcțiilor autorităților publice centrale și locale” [2]. Conform acestei legi bugetul public național în Republica Moldova este o „sinteză a bugetelor constituite în cadrul sistemului bugetar”, și anume bugetul consolidat central (care include bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală) și bugetul consolidat local (care cuprinde bugetele locale de nivelul întâi (bugetele satelor, comunelor, orașelor, municipiilor,

cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) și bugetele locale de nivelul al doilea (bugetele raionale, bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia, bugetele municipale Bălți și Chișinău).

Planificarea bugetului, la rândul său poate fi concepută ca un proces politic de proiectare a modului de procurare a resurselor la dispoziția statului, de stabilire și ierarhizare a priorităților economico-sociale la nivelul factorilor de decizie, concretizate ulterior în structurarea și dimensionarea cheltuielilor publice, dar și efectele de durată, pe care le au aceste pârgii financiare asupra economiei și a societății. Astfel, planificarea bugetului pornește de la diagnosticarea situației finanțelor publice, prin măsurarea principalilor indicatori macroeconomici, prognozarea evoluției acestor indicatori, evaluarea cadrului general de resurse publice, stabilirea limitelor de cheltuieli pe sectoare și detalierea acestora în cadrul sectorului, prognozarea influenței veniturilor și a cheltuielilor publice asupra economiei, elaborarea proiectului de buget de către autoritatea executivă și aprobarea proiectului de către autoritatea legislativă.

Planificarea bugetului depășește cadrul bugetar, aceasta stând nu doar la baza procesului bugetar, dar și a implicării statului în economie. Valoarea acestei etape este redată de faptul că planificarea bugetului înglobează nu doar prognozarea sumelor bănești ce vor fi încasate sau cheltuite, ci de fapt stabilirea obiectivelor politicii bugetar-fiscale a statului, pentru o perioadă de cel puțin un an. Procesul de planificare a bugetului nu trebuie să fie privit îngust, fiindcă acesta nu se limitează la funcțiile de planificare financiară ale Ministerului Finanțelor, deoarece, stabilirea politicii bugetar-fiscale a statului este un proces în primul rând politic. Deci, planificarea bugetului este un proces foarte responsabil și complex de adoptare a deciziilor politice, care antrenează un număr mare de subiecți, de natură diferită, care uneori pot intra în conflict, bugetul fiind rezultatul unui compromis. Iată de ce pentru luarea celor mai optime decizii acest proces trebuie să fie însoțit de un sistem de informații financiare oportune privind eficiența și eficacitatea programelor planificate, pentru a ajuta decidenții politici de a-și fundamenta și argumenta deciziile în fața cetățenilor statului [13, p.285].

Prin *planificarea strategică* se subînțelege procesul care descrie direcția generală de dezvoltare a unei instituții, sector, regiuni sau țări pe viitor. Astfel se decide ce se dorește să se realizeze și care sunt principalele acțiuni care trebuie să se întreprindă în viitor. Acesta furnizează, de asemenea, o ocazie de a rezolva probleme fundamentale, de a transfera concentrarea de la operațiunile de zi cu zi și de a lua inițiative menite să îmbunătățească performanța. Conceptul de „strategie”, care semnifică un „ansamblu de decizii și acțiuni relative pentru alegerea mijloacelor și articularea resurselor în vederea atingerii obiectivului” [6, p.22] pe un termen îndelungat, a fost mult timp rezervat artei militare. După cum afirma Gelinier, în 1986, „managementul strategic este arta de a controla destinul decât a-l accepta așa cum este”. Acest concept a intrat în vocabularul economic prin aplicarea planificării strategice la nivelul firmelor private în încercarea de a le

adapta la mediul extern, care devenea din ce în ce mai dinamic și imprevizibil. Globalizarea și conturarea competitivității dintre state a făcut, însă, imperativă trecerea spre planificarea strategică de țară, datorită avantajelor evidente pe care aceasta le asigură. Primele eforturi evidente în direcția planificării pe o perioadă ce depășea orizontul anual, se atestă pentru prima dată la începutul secolului XX. Există câteva exemple notabile în acest sens, începând cu planificarea centralizată sovietică pe baza renumitelor planuri cincinale, elaborate pentru prima dată în perioada stalinistă, a planurilor de reconstrucție de după război din statele vest-europene sau planificarea bugetelor pe programe de cheltuieli.

Din analiza anterioară a conceptelor de buget, planificarea bugetului și planificarea strategică se poate concluda că **planificarea strategică a bugetului** ar putea fi definită ca:

- *procesul de planificare a veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru o perioadă viitoare prin care se estimează impactul financiar al programului curent de politici, dar și a evoluțiilor economice posibile asupra economiei și a societății;*

- *un nou mod de gestionare a bugetului public care combină două elemente de bază ale reformei în domeniul planificării bugetului: **planificarea orientată spre rezultate și planificarea pe termen mediu a bugetului.***

Acest mod de planificare a bugetului este asociat cu **sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice**. Conceptul de planificare strategică a bugetului reprezintă finalitatea unui îndelungat proces de reformă bugetară care depășește un secol de căutări a celor mai bune practici în domeniul planificării bugetului.

Acțiunile de reformă a managementului finanțelor publice au început în Republica Moldova după 2000, când țara noastră resimte o recuperare economică, dar și ca rezultat al angajamentelor de a atinge Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, asumate în cadrul Summit-ului Mileniului, care a avut loc în New York în septembrie 2000. Reieșind din aceasta, perioada de după anul 2003 a fost marcată în Republica Moldova de acțiuni continue de planificare strategică la nivel de țară, prin elaborarea strategiilor naționale: Strategia Națională de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, Strategia națională de dezvoltare pe anii 2008-2011 și Strategia Națională de Dezvoltare a Republicii Moldova, Moldova 2020. Pentru susținerea aplicării în practică a prevederilor acestor documente de politici era necesară revizuirea procedurii mioape de planificare a bugetului prin mărirea orizontului de timp pentru planificare, deplasarea accentului pus pe resurse spre atingerea rezultatelor, dar și realizarea unei legături mai strânse dintre promovarea politicilor publice și elaborarea bugetului. Acest lucru a fost realizat prin introducerea unui instrument nou în planificarea Bugetului Public Național (BPN), și anume CCTM (începând cu anul 2011 acesta purtând denumirea de Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM)). Deci putem spune că autoritățile din Republica Moldova se bucură de o experiență bogată în aplicarea CCTM, până în

prezent fiind elaborate deja 14 documente (Tabelul 1). Primul CCTM a fost elaborat prima dată în Moldova pentru perioada 2003-2005, iar în 2004 a fost introdus ca o cerință, printr-un amendament introdus la Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847-XIII, adoptată inițial la 24 mai 1996). Reforma planificării pe termen mediu a fost inițiată cu ajutorul suportului financiar și a consultanței oferite Republicii Moldova de Banca Mondială [19, p.615].

Tabelul 1. Documente CCTM (CBTM) elaborate¹

| Nr. d/o | Denumirea documentului | Actul normativ prin care e aprobat |
|---------|---|---|
| 1 | Direcțiile principale ale politicii bugetar-fiscale și cadrul cheltuielilor pe termen mediu (2003-2005) | Hotărârea Guvernului nr.693 din 3 iunie 2002 |
| 2 | Cadrul de cheltuieli pe termen mediu pe anii 2004-2006 | Decizia protocolară nr.8 a ședinței Guvernului din 9 iulie 2003 |
| 3 | Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (2005-2007) | Hotărârea Guvernului nr.639 din 8 iulie 2004 |
| 4 | Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (2006-2008) | Hotărârea Guvernului nr.1079 din 19 octombrie 2005 |
| 5 | Cadrul de cheltuieli pe termen mediu pe anii 2007-2009 | Hotărârea Guvernului nr.813 din 11 iulie 2006 |
| 6 | Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (2008-2010) | Hotărârea Guvernului nr.756 din 2 iulie 2007; |
| 7 | Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (2009-2011) | Dispoziția Guvernului nr.98-d din 20 octombrie 2008 |
| 8 | Cadrul bugetar pe termen mediu (2012-2014) | Dispoziția Guvernului nr.129-d din 29 decembrie 2011 |
| 9 | Cadrul bugetar pe termen mediu (2014-2016) | Publicat pe site-ul Ministerului Finanțelor |
| 10 | Cadrul bugetar pe termen mediu (2015-2017) | Decizia Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică nr.2505-06 din 15 iulie 2014 |
| 11 | Cadrul bugetar pe termen mediu (2016-2018) | Publicat pe site-ul Ministerului Finanțelor |
| 12 | Cadrul bugetar pe termen mediu (2017-2019) | Hotărârea Guvernului nr.1011 din 26 august 2016 |
| 13 | Cadrul bugetar pe termen mediu (2018-2020) | Hotărârea Guvernului nr.609 din 28 iulie 2017 |

Sursa: Elaborat de autor în baza sursei [11, p.66-67].

Studiile efectuate de autor și cercetătorii autohtoni în domeniu relevă faptul că, în Republica Moldova este necesară reconceptualizarea procesului de planificare pe termen mediu a bugetului. CBTM și legile anuale ale bugetului sunt încă două documente separate, procesul de planificare pe termen mediu a bugetului fiind tratat doar ca un exercițiu tehnic. Cu toate că pe parcursul ultimilor 15 ani au fost efectuate schimbări importante în domeniul planificării bugetului public în Republica Moldova, iar autoritățile din declară că CBTM reprezintă un instrument real de planificare a

¹ Reieșind din circumstanțele politice create, procesul CCTM pentru anii 2010-2012 a fost ratat, iar pentru anii 2011-2013 nu a fost finalizat.

Cadrul bugetar pe termen mediu (2013-2015) (având în vedere impactul încetării creșterii economice în țările europene și a secetei din anul 2012, rezultatele evoluției economiei naționale în perioada ianuarie – septembrie curent denotă, că indicatorii macroeconomici, prevăzuți în acest proiect, urmau a fi revizuiți, din care cauză actualizarea și aprobarea acestui proiect nu a avut loc).

bugetului, o analiză mai amplă a rezultatelor reformei în Republica Moldova nu a fost realizată până în prezent și necesită o cercetare mai aprofundată care a fost efectuată în cadrul tezei.

Capitolul 2 „Coordonate ale reformei în domeniul planificării bugetului în cadrul țărilor Uniunii Europene și în Republica Moldova” cuprinde reflecții privind evoluția modelelor de bugetare la nivel internațional, și în particular a bugetării pe termen mediu, prin utilizarea cadrelor de planificare te termen mediu, dar și analiza comparativă a practicilor europene și naționale în domeniul guvernantei bugetar-fiscale.

În conformitate cu cele două formate de buget, tradițional și pe programe, în teoria, dar și practica financiară sunt cunoscute atât metode clasice, cât și metode moderne de dimensionare a veniturilor și cheltuielilor bugetare, care pot fi divizate în două grupuri de teorii ale bugetării: 1- grupul bugetului incremental și 2 - grupul bugetului decremental (Figura 1).

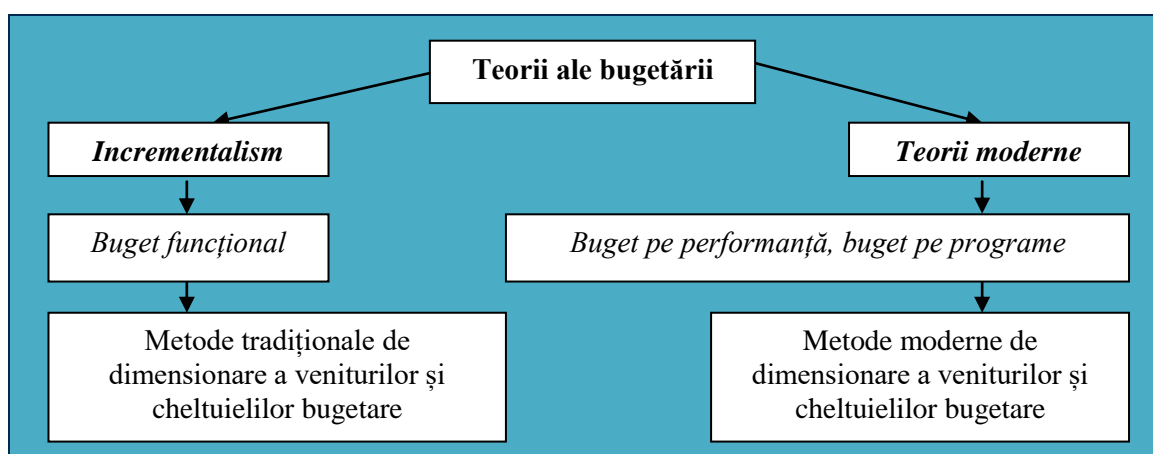


Fig.1. Practici internaționale în domeniul planificării bugetului
Sursa: [12, p.73].

Metodele clasice prezintă anumite neajunsuri, contribuind la creșterea excesivă a dimensiunii sectorului public în lume. Cu toate că metodele moderne de planificare a bugetului se consideră a fi cele mai evaluate, aplicarea acestora în esența lor teoretică deseori a eșuat. Totuși, acestea au servit ca reper pentru administrațiile din diferite țări pentru perfecționarea managementului finanțelor publice, constituind surse de inspirație pentru practicile și instrumentele moderne de planificare strategică a bugetului, cum ar fi CCTM.

Conform Comisiei Europene, Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) reprezintă un instrument instituțional de politică care permite extinderea orizontului de planificare a politicii bugetar-fiscale peste orizontul de timp anual [16, p.72]. O altă explicație este cea dată de FMI, conform căreia CCTM reprezintă un cadru pentru integrarea politicilor fiscale și bugetare pe termen mediu prin integrarea unui sistem de prognoză financiară agregată și a unui proces disciplinat de menținere de către ministere a estimărilor bugetare detaliate pe termen mediu care

reflectă politicile guvernamentale [17, p. 112]. Conform Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, CCTM reprezintă un document de planificare strategică a bugetului, prin care se stabilesc obiectivele politicii bugetar-fiscale și se determină cadrul de resurse și cheltuieli ale bugetului public național și a componentelor acestuia în perspectiva de trei ani (pe anul bugetar următor și estimările pentru doi ani ulteriori).

Reforma CCTM presupune un salt calitativ nou în ceea ce privește planificarea bugetului, deoarece presupune atât o planificare pe termen mediu, dar și una bazată pe programe de cheltuieli, care aduce avantaje evidente pentru creșterea performanței în gestiunea sectorului public în ceea ce privește disciplina fiscală, eficiența alocativă și eficiența tehnică a cheltuielilor.

Reușita reformei CCTM este una relativ modestă în Republica Moldova. Deși a fost inițiată încă în anul 2002, reforma planificării strategice a bugetului în Republica Moldova nu a înregistrat efecte majore până în prezent. Din cele trei obiective ale reformei, doar eficiența alocativă a înregistrat rezultate mai bune după reformă. Astfel, se impune identificarea unor măsuri de consolidare a practicii naționale în domeniul planificării strategice a bugetului, reieșind din studierea experienței de succes a unor state înalt dezvoltate, cum ar fi de exemplu statele UE.

Referitor la aceasta, reformele în domeniul finanțelor publice în statele devenite membre UE s-au realizat din într-o secvență logică, începând cu instituirea unor reguli care ar urmări stabilitatea euro și culminând cu instituirea unor mecanisme și instituții care să asigure respectarea acestor reguli, în final ajungându-se la conceptul de guvernanță bugetar-fiscală (Figura 2).

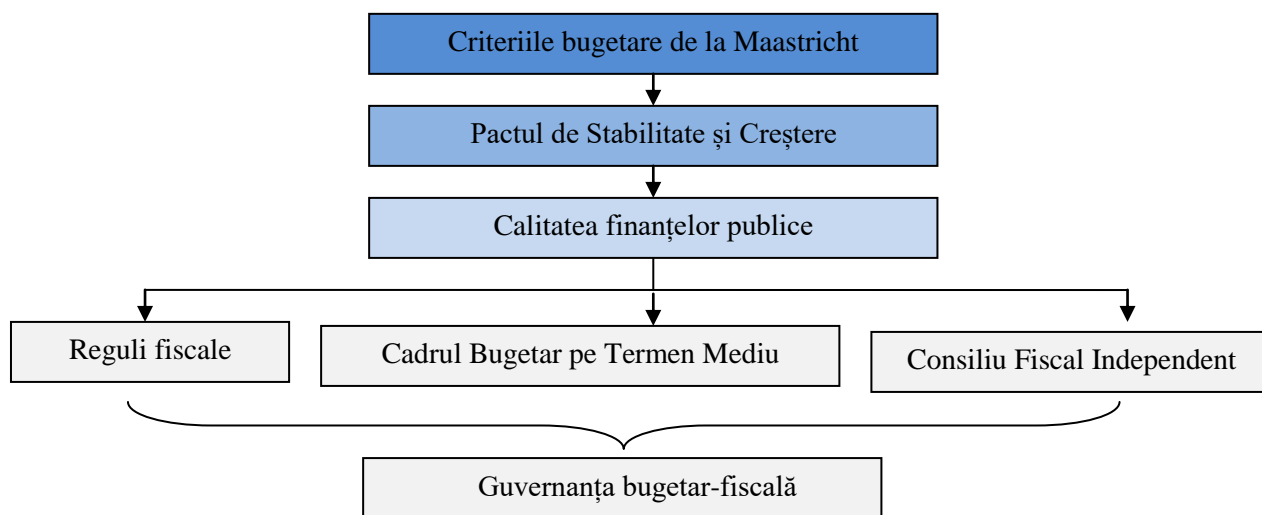


Fig.2. Reformele în domeniul finanțelor publice în țările membre UE

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Comisiei Europene, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/what-fiscal-governance_en, (vizitat 02.04.18).

Studierea practicii țărilor membre UE în domeniul planificării bugetului demonstrează, că pentru o planificare bugetară strategică calitativă, existența unui CCTM bine fundamentat în

practica planificării bugetare nu reprezintă garanția respectării disciplinei fiscale, fără a fi însoțit de reguli fiscale pentru o politică bugetar-fiscală prudentă și instituții independente de Guvern care să monitorizeze aplicarea acestor reguli.

Comparând practica Republicii Moldova și a UE în domeniul gestiunii bugetar-fiscale, s-a constatat că în Republica Moldova se aplică parțial experiența UE în ceea ce privește CCTM și a regulilor fiscale. Astfel, practica europeană în domeniu ar putea servi drept un exemplu de bune practici, care ar putea fi aplicate și în Republica Moldova.

În **Capitolul 3 „Perspectivele reformei în domeniul planificării bugetului în Republica Moldova”** sunt prezentate: analiza indicatorilor privind sustenabilitatea finanțelor publice în Republica Moldova, inclusiv calcularea balanței bugetare structurale; analiza principalelor provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice naționale și perspectivei reformei planificării strategice a bugetului în contextul apropierei relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Sustenabilitatea finanțelor publice presupune preocuparea pentru echilibrul bugetului public pe termen lung și impactul, pe care îl au măsurile de politică bugetar-fiscală curentă asupra bugetelor publice în viitor, fiind un termen strâns legat de planificarea strategică a bugetului. Aceasta este legată de doi indicatori de bază: balanța bugetară și datoria publică, indicatori care sunt cu strictețe monitorizați de creditorii statului. Anume acești indicatori ai finanțelor publice furnizează informații despre modul în care evoluează starea de sănătate financiară a țărilor, în general. Evaluarea sustenabilității finanțelor publice, în cadrul unui stat, poate fi efectuată prin analiza unei serii de indicatori, cum ar fi datoria publică, deficitul bugetar, deficitul structural, elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu PIB etc. Pentru estimarea acestor indicatori, în Republica Moldova au fost folosite datele statistice ale Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, Ministerului Finanțelor și ale Fondului Monetar Internațional.

În ceea ce privește calcularea deficitului structural, aceasta se dovedește a fi destul de complicată, întrucât presupune determinarea deficitului ciclic, provocat de impactul devierii indicatorului PIB de la nivelul său potențial. În plus, calcularea acestui indicator este foarte subiectivă, iar rezultatele estimărilor acestui indicator sunt diferite în studiile empirice efectuate de Comisia Europeană, FMI sau cele ale Institutului European din România [1, p.52; 18, p.179]. Prin urmare, rezultatele acestor estimări depind de metoda selectată.

În calcularea deficitului structural, Comisia Europeană urmează, în mare, o procedură standard, destul de complexă, care se desfășoară în trei pași: în prima fază, se determină output gap-ul, ca diferență dintre PIB-ul potențial și PIB-ul înregistrat, în a doua se calculează elasticitățile veniturilor și cheltuielilor bugetare față de PIB, iar în a treia - veniturile și cheltuielile ciclice după care se deduce componenta structurală [7, p.51].

Etapa 1. Estimarea PIB-ului potențial și determinarea output gap-ului. PIB-ul potențial indică nivelul PIB-ului real, care ar putea fi obținut în condițiile de utilizare maximă a factorilor de producție (muncă și capital), care nu creează presiune inflaționistă, adică piața muncii și piața de capital sunt în echilibru [10, p.23]. Calcularea PIB-ului potențial este o problemă a cărei rezolvare nu este atât de simplă.

Deși date privind deficitul structural în Republica Moldova se regăsesc doar în documente oficiale², și mai puțin în cercetări academice. În cercetările efectuate în țara noastră există doar estimări ale PIB-ului potențial. Cele mai recente estimări de acest tip sunt realizate în lucrările cercetătorilor autohtoni cum ar fi Toacă și Tolocico [10], Rotaru [8], experții centrului analitic independent Expert-Grup [3, p.25]. În aceste studii, PIB-ul potențial a fost derivat din estimarea empirică a funcției de producție Cobb-Douglas a economiei Republicii Moldova. În continuare, se va propune estimarea PIB-ului potențial în Republica Moldova, conducându-se de metodologia utilizată de Comisia Europeană.

În cazul metodei utilizate de Comisia Europeană, PIB-ul potențial este determinat în baza formulei deduse în baza funcției de producție Cobb-Douglas la scară constantă [7, p.51]:

$$YP = LP^\alpha K^{(1-\alpha)} TFP, \quad (1)$$

Unde:

1. α - elasticitatea față de factorul muncă. Aceasta se determină ca pondere a factorului muncă din venitul național. Pentru toate țările UE se consideră că $\alpha=0,65$. Conform datelor Biroului Național de Statistică, în cazul Republicii Moldova, pentru perioada de timp analizată, (anii 2000-2016), ponderea remunerării salariaților în produsul intern brut este de aproximativ de 41,61% în medie, deci se va considera $\alpha=0,4161$.

2. LP - nivelul potențial al factorului muncă. Factorul muncă reprezintă produsul forței de muncă prin populația ocupată multiplicată cu numărul mediu de ore efective lucrate. Conform metodologiei Comisiei, nivelul potențial al factorului muncă poate fi calculat în baza următoarei relații [7, p.51]:

$$LP = N \cdot q \cdot (1 - u) \cdot H, \quad (2)$$

Unde:

N - mărimea populației în vârstă aptă de muncă (15 ani și peste);

q - trendul ratei de activitate a populației în vârstă aptă de muncă (ponderea populației active în populația în vârstă aptă de muncă), obținut prin aplicarea filtrului Hodrick-Prescott;

H - trendul seriei de date privind numărul mediu de ore de muncă efective, obținut la fel prin aplicarea filtrului Hodrick-Prescott;

² Cadrul Bugetar pe Termen Mediu pe anii 2012-2014 conține estimări ale deficitului structural, fără a fi indicată însă metoda de calcul a acestui indicator

u - NAWRU, rata șomajului structural, iar în cazul dat se va utiliza doar rata șomajului BIM, ajustată cu filtrul Hodrick-Prescott [20, p.11].

3. K- factorul capital. Se consideră că nivelul efectiv al acestui factor și este cel potențial. Factorul capital se va determina în baza formulei [10, p.26]:

$$K_t = (1-\beta) K_{t-1} + FBCF \quad (3)$$

Unde:

β – rata anuală de depreciere a capitalului, aceasta fiind considerată a fi de 0,05;

FBCF – formarea brută de capital fix. Pentru a exclude influența creșterii prețurilor asupra acestui indicator, acesta va fi ajustat cu deflatorul formării brute de capital fix;

3. TFP – productivitatea factorilor de producție (reziduul Solow) după aplicarea filtrului Kalman, conform metodei Comisiei Europene. În studiul de față, reziduul Solow se va obține în două etape. În primul rând, este calculată productivitatea totală a factorilor ca o componentă reziduală, pe baza PIB-ului real (ajustat cu deflatorul PIB), a stocului de capital și a forței de muncă. Ulterior aceste rezultate sunt ajustate prin aplicarea filtrului Hodrick-Prescott [7, p.51].

$$\text{Output gap} = (Y - YP) / YP * 100 \quad (4)$$

Unde:

Y – PIB efectiv;

YP – PIB potențial.

Etapa 2. Estimarea sensibilității veniturilor și cheltuielilor la ciclul economic. Pentru a determina componenta ciclică a soldului bugetar, este necesară cuantificarea sensibilității veniturilor și cheltuielilor bugetare la modificarea PIB-ului. Primul pas constă în identificarea veniturilor și cheltuielilor care sunt afectate, în primul rând, de modificarea PIB. Astfel, în cazul unei recesiuni, în primul rând se vor reduce veniturile fiscale, datorită reducerii bazei fiscale pentru impozitul pe venitul din salariu, contribuțiile de asigurări sociale și primele de asigurări medicale, impozitul pe profit și impozitele indirecte, deoarece se vor reduce venitul național și consumurile. Totodată, în ceea ce privește partea de cheltuieli a bugetului, cheltuielile pentru plata ajutorului de șomaj, constituie singurul grup de cheltuieli care se vor majora automat.

Primul pas pentru determinarea sensibilității presupune calcularea coeficienților de elasticitate pentru componentele bugetului influențate de evoluția ciclului economic. Pentru estimarea coeficienților de elasticitate s-au aplicat două metode:

1. Prima metodă, care este și cea mai simplă, presupune faptul că coeficienții de elasticitate cuantifică modificarea procentuală a categoriilor de venituri și cheltuieli bugetare, raportată la variația procentuală a PIB-ului. S-a determinat o elasticitate medie, pentru întreaga perioadă

analizată, pentru fiecare categorie de venituri identificată și pentru cheltuielile privind ajutorul de șomaj.

2. Cea de a doua metodă presupune determinarea coeficienților de elasticitate prin estimarea regresiei în formă logaritmică, aplicând metoda celor mai mici pătrate (M.C.M.M.P.). Această metodă are avantajul că ia în considerare datele din toți anii care se includ în perioada analizată, spre deosebire de metoda anterioară, care ia în considerare datele din primul și ultimul an al perioadei analizate.

Elasticitatea totală a veniturilor (1,2730 prin prima metodă și 1,3746 prin metoda a doua) s-a obținut prin ponderarea elasticității individuale a fiecărei categorii de venituri, cu ponderea corespunzătoare în veniturile totale. Elasticitatea cheltuielilor (-0,0006 și -0,0007 prin prima metodă, și respectiv prin a doua) este dată doar de elasticitatea cheltuielilor cu șomajul, și se ajustează cu ponderea acestei categorii de cheltuieli în totalul cheltuielilor primare curente (care nu include cheltuielile capitale și cele privind plata dobânzii la datoria publică). Coeficienții de elasticitate obținuți sunt transformați în parametri de senzitivitate prin înmulțirea acestora cu ponderea fiecărei variabile în produsul intern brut pentru fiecare an în parte.

Etapa 3. Determinarea soldului bugetar ajustat ciclic. În baza rezultatelor, parametrilor de senzitivitate determinați în etapa anterioară s-a estimat deficitul ciclic, ca produs dintre parametrul de senzitivitate și output gap-ul, iar ulterior deficitul structural, ca diferență dintre deficitul bugetar total și deficitul ciclic.

În urma analizei datelor (Tabelul 2) se constată că perioada anilor 2000-2008, este caracterizată ca perioadă de rederesare a economiei moldovenești, când are loc o creștere constantă a PIB-ului. Totodată perioada de dezechilibru bugetar și acumularea datoriei de stat în anii '90, a condus la incapacitate tehnică de plată a bugetului public național în anul 2001. Aceasta a determinat guvernul să poarte o serie de negocieri cu creditorii externi privind restructurarea datoriei de stat, dar și să modifice caracterul politicii bugetar-fiscale, promovate în Republica Moldova. După cum se observă din datele prezentate în tabelul de mai sus, în rezultatul restructurării datoriei externe, are loc o reducere semnificativă a cheltuielilor pentru achitarea dobânzii la datoria de stat de la 17,1% în totalul cheltuielilor publice în anul 2000, la numai 6,3% în 2002, tendința de reducere a acestor cheltuieli menținându-se până în anul 2006, când indicatorul a constituit deja 2,4%, după care acesta începe să crească din nou până în 2009. Indicatorul datoriei de stat se reduce constant de la 73% în 2000, la 18,4% în anul 2008. Din analiza indicatorului împrumuturilor nete, se constată că doar în anul 2003, precum și în anii 2006-2008, Republica Moldova a rambursat mai multe credite decât au fost contractate. Mai mult ca atât valoarea împrumuturilor rambursate este mult mai mică decât valoarea cu care se reduce datoria publică. Prin urmare, factorii principali care au cauzat reducerea datoriei de stat ca pondere în PIB au constat în restructurarea datoriei externe, urmată de creșterea

PIB-ului ca mărime, în timp ce rambursarea creditelor contractate anterior este mai puțin semnificativă. Efectul pozitiv al restructurării datoriei de stat constă în conformarea Republicii Moldova regulilor comunitare privind deficitul bugetar și datoria publică [15].

Tabelul 2. Indicatorii sustenabilității finanțelor publice în perioada 2000-2016*

| Ani | Elasticitatea cheltuielilor în raport cu PIB | Ponderea cheltuielilor publice în PIB | Sold bugetar, % în PIB | Sold bugetar structural % în PIB, metoda 1 | Sold bugetar structural % în PIB, metoda 2 | Datoria de stat, % în PIB | Serviciul datoriei de stat (% în total cheltuieli ale BPN) | Îmrumut net, % în PIB |
|------|--|---------------------------------------|------------------------|--|--|---------------------------|--|-----------------------|
| 2000 | 0,43 | 36,4 | -2,5 | -2.6 | -2.6 | 73,0 | 17,5 | 2,59 |
| 2001 | 0,16 | 31,5 | 0,6 | 1.1 | 1.1 | 60,7 | 13,3 | 0,16 |
| 2002 | 1,56 | 34,3 | -1,7 | -1.5 | -1.4 | 56,9 | 6,3 | 2,13 |
| 2003 | 0,82 | 33,1 | 1,0 | 1.3 | 1.4 | 46,5 | 6,3 | -0,42 |
| 2004 | 1,44 | 35,1 | 0,2 | 0.1 | 0.1 | 37,3 | 6,9 | 0,68 |
| 2005 | 1,37 | 37,0 | 1,5 | 0.5 | 0.5 | 32,4 | 3,4 | 0,26 |
| 2006 | 1,53 | 40,2 | -0,3 | -1.1 | -1.1 | 29,2 | 2,4 | -0,37 |
| 2007 | 1,27 | 42,0 | -0,2 | -0.1 | -0.1 | 23,2 | 2,7 | -0,02 |
| 2008 | 0,94 | 41,6 | -1,0 | -2.6 | -2.7 | 18,4 | 2,8 | -0,47 |
| 2009 | -1,17 | 45,3 | -6,3 | -3.8 | -3.5 | 24,2 | 3,0 | 6,15 |
| 2010 | 0,38 | 40,8 | -2,5 | -1.9 | -1.8 | 26,3 | 1,9 | 3,16 |
| 2011 | 0,65 | 39,0 | -2,4 | -3.1 | -3.2 | 23,3 | 2,1 | 0,68 |
| 2012 | 1,43 | 40,1 | -2,1 | -0.6 | -0.5 | 24,0 | 1,9 | 1,98 |
| 2013 | 0,67 | 38,5 | -1,7 | -2.6 | -2.7 | 23,4 | 1,3 | 1,24 |
| 2014 | 1,29 | 39,6 | -1,7 | -2.9 | -3.0 | 24,5 | 1,3 | 2,02 |
| 2015 | 0,48 | 37,9 | -2,2 | -1.6 | -1.5 | 27,3 | 2,2 | 2,03 |
| 2016 | 0,44 | 35,9 | -1,9 | -1.7 | -1.7 | 37,8 | 3,3 | 2,80 |

* Celulele marcate reprezintă încălcarea normelor de referință.

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Ministerului Finanțelor, http://old.mf.gov.md/reports/evolutia_bpn, (vizitat 03.04.17), <http://old.mf.gov.md/publicdebt/debt/reports> (vizitat 03.04.17), și a calculului autorului.

O altă concluzie care poate fi formulată pentru perioada 2000-2008 este că, totuși, nu toate regulile Compactului Fiscal au fost respectate, deoarece în perioada analizată cheltuielile publice au crescut într-un ritm mai mare ca PIB-ul, ceea ce a dus la creșterea ponderii sectorului public în PIB de la 36,4% în anul 2000, la 41,6% în 2008, contrar obiectivelor de politică bugetar-fiscală din acea perioadă. În privința ritmului creșterii cheltuielilor publice în raport cu PIB-ul, indicatorul a fost depășit în 5 din cei 8 ani analizați, iar deficitul bugetar structural a depășit limita de 1% în anii 2002, 2006 și 2008. Aceasta se datorează faptului, că în perioada 2000-2008, a avut loc o creștere accentuată a cheltuielilor de ordin social-cultural. Astfel, ponderea acestui grup de cheltuieli a crescut de la 54% în totalul cheltuielilor în anul 2000 la 65,4% în anul 2008.

În ceea ce privește regula deficitului bugetar structural, nivelul optim al acestui indicator a fost depășit în 2002, 2006 și 2008, ceea ce demonstrează că politica bugetar-fiscală nu a fost mereu prudentă în perioada de până la criză. Mai mult ca atât, mărimea destul de îngrijorătoare a indicatorului în anul 2008 (2,06), arată că efectele crizei au început să se manifeste în 2008, deși au fost recunoscute oficial abia în 2009. Astfel, în comparație cu nivelul deficitului bugetar care în 2008

a constituit -630 mil. lei, sau 1,0% din PIB, nefiind unul alertant, indicatorul deficitului bugetar structural este mult mai informativ în acest caz. Deficitul bugetar din anul 2008 nu a fost unul planificat, iar de asta se poate convinge examinând ritmul de creștere al indicatorului față de anul precedent de peste 5 ori, dar și sursele de finanțare a deficitului, și anume 1226,0 mil. lei, care provin din contul privatizărilor, la care în mod normal statul recurge atunci când nu poate acumula suficiente resurse din contul împrumuturilor [9, p.102].

Generalizînd cele analizate anterior, se poate afirma că, cu toate că au existat anumite probleme legate de sustenabilitatea finanțelor publice în perioada anilor 2000-2008, politica bugetară a fost una în mare parte prudentă, atât indicatorul soldului bugetar total, soldului bugetar structural, cât și datoria de stat fiind încadrați, în mare parte, în limita regulilor fiscale numerice comunitare. Situația s-a schimbat însă în anul 2009, când economia Republicii Moldova a fost afectată de criza economică mondială. În acest an, nivelul deficitului bugetar a constituit 6,3% în PIB, fiind cel mai mare deficit înregistrat în perioada de după anul 2000. Spre deosebire de multe țări europene, dezechilibrul finanțelor publice din 2009 a fost depășit în anul următor, când deficitul a constituit deja 2,5% din PIB. În ceea ce privește datoria de stat ca pondere în PIB, se observă o creștere a indicatorului în anii 2009 și 2010, urmată de o reducere în următorii ani, cu toate că începând cu 2009, anual sunt luate mai multe împrumuturi publice decât sunt rambursate. Așadar, cu excepția anului 2009, în decursul ultimilor 15, ani sistemul bugetar al Republicii Moldova se încadrează pe deplin în limitele stabilite pentru țările membre ale Uniunii Europene privind indicatorii deficitului bugetar și ai datoriei publice [15].

Deși în perioada anilor 2000-2016, deficitul bugetar a fost sub limita de 3% (cu excepția anului 2009), în ceea ce privește deficitul structural, în perioada ce urmează după debutul crizei financiare mondiale, acesta depășește constant, limita de 1% în PIB (cu excepția anului 2012), cu toate că autoritățile au depus eforturi în reducerea ritmului de creștere al cheltuielilor publice. Această situație denotă o înrăutățire a stabilității finanțelor publice pe termen lung [15].

În ceea ce privește structura datoriei de stat, conform datelor prezentate în Rapoartele privind situația în domeniul datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anii 2008-2016, la situația din 31 decembrie 2016, valorile înregistrate ale indicatorilor de sustenabilitate ai datoriei de stat se încadrează în limite sustenabile stabilite de Ministerul Finanțelor (Tabelul 3).

Totuși, se observă că ponderea datoriei de stat și a unităților administrativ-teritoriale în PIB, la situația din 31 decembrie 2016, indică o majorare cu 11,9 p.p. și cu 13,1 p.p. comparativ cu situația de la finele anului 2015, și respectiv 2014, iar ponderea serviciului datoriei de stat în veniturile bugetului de stat a înregistrat o majorare semnificativă de 2,3 p.p. comparativ cu situația de la finele anului 2015 și cu 3,8 p.p. comparativ cu perioada similară a anului 2014. Deși valoarea acestui indicator nu depășește nivelul recomandat pentru țările membre ale UE, de 60%, totuși,

pentru un stat cu un nivel redus de dezvoltare cum ar fi Republica Moldova, nivelul indicatorului mai mare de 40% este unul alertant, deoarece se consideră ca aceasta pune în pericol bonitatea Guvernului. De aceeași părere sunt și alți cercetători în domeniu. Astfel Manole și Stratan care afirmă că „pentru Republica Moldova și aceste 42 % sunt greu de suportat, deoarece țara noastră nu dispune de resurse naturale, potențialul economic fiind slab” [4, p.64]. Trebuie de remarcat, de asemenea, că în cazul UE este vorba despre limita ponderii datoriei publice în PIB, care include toată datoria publică, adică pe lângă datoria Guvernului și a unităților administrativ-teritoriale trebuie luată în calcul și datoria BNM și a întreprinderilor cu capital majoritar public, iar cu acestea nivelul indicatorului crește la 44,0% în 2016, cu 8,7 p.p. mai mult decât în anul 2015.

Tabelul 3. Respectarea parametrilor de risc și sustenabilitate ai datoriei de stat

| Anii | Datoria de stat scadentă în decursul unui an (% în total) | Datoria de stat internă (% în total) | Ponderea datoriei de stat externe într-o anumită valută străină în totalul datoriei de stat externe | Datoria de stat cu rata dobânzii variabilă (% din total) ³ | Serviciul datoriei de stat, % în raport cu veniturile bugetului de stat fără granturi | Ponderea datoriei de stat și a unităților administrativ-teritoriale în PIB |
|------|---|--------------------------------------|---|---|---|--|
| 2008 | 34,2 | 30,2 | 30,2 | 24,2 | 4,8 | 18,7 |
| 2009 | 36,0 | 34,9 | 34,9 | 22,2 | 6,6 | 24,4 |
| 2010 | 32,3 | 28,1 | 34,6 | 25,9 | 3,6 | 26,3 |
| 2011 | 31,8 | 30,4 | 33,1 | 23,1 | 3,9 | 23,6 |
| 2012 | 24,2 | 29,1 | 44,6 | 47,8 | 3,6 | 24,3 |
| 2013 | 26,5 | 28,4 | 42,3 | 47,5 | 2,4 | 23,7 |
| 2014 | 25,1 | 25,8 | 32,0 | 45,4 | 2,5 | 24,8 |
| 2015 | 25,0 | 21,6 | 32,7 | 41,8 | 4,0 | 28,0 |
| 2016 | 18,7 | 42,4 | 24,3 | 30,9 | 6,3 | 37,9 |

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor din Rapoartele anuale privind situația în domeniul datoriei publice, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anii 2008-2016.

Majorarea datoriei publice este datorată faptului că, în luna octombrie 2016, au fost emise VMS la rata fixă a dobânzii, pe un termen de până la 25 de ani, conform Legii nr. 235 din 03.10.2016 privind emisiunea obligațiunilor de stat în vederea executării de către Ministerul Finanțelor a obligațiilor de plată, derivate din garanțiile de stat nr.807 din 17 noiembrie 2014 și nr.101 din 1 aprilie 2015, acordate sistemului bancar ca urmare a crizei în urma „furtului miliardului”, care ulterior au fost incluse în soldul datoriei de stat interne. Datorită acestui fapt, ponderea datoriei de stat interne în totalul datoriei de stat a crescut cu 20,8 p.p. de la 21,6% în 2015 la 42,4% în 2016, iar serviciul datoriei de stat în raport cu veniturile bugetului de stat fără granturi crește cu 2,3 p.p., ceea ce reprezintă un aspect negativ în evoluția politicii bugetar-fiscale.

³ În contextul analizei riscului ratei de dobândă, datoria de stat internă cu maturitatea de până la un an și purtătoare de rată a dobânzii fixă este atribuită la categoria datoriei cu rata dobânzii flotantă, întrucât din cauza maturității reduse aceasta va fi refinanțată în fiecare an la condiții noi de piață, fiind supusă riscului ratei de dobândă.

Adoptarea recentă a Legii privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale Nr.181/2014 reprezintă un pas calitativ nou în instituirea unor reguli bugetar-fiscale în cadrul legal al Republicii Moldova. Analiza efectuată de Ministerul Finanțelor în decursul anului 2016 sugerează că cadrul legal privind guvernanta bugetar-fiscală în Republica Moldova a fost îmbunătățit prin adoptarea acestei legi și, în prezent, oferă o platformă adecvată pentru managementul financiar public în Republica Moldova [5]. În lege sunt prevăzute trei categorii de reguli bugetar-fiscale noi, și anume reguli privind politica bugetar-fiscală, regulile privind soldul bugetului și regulile privind impactul financiar. Deși aceste reguli vin să consolideze finanțele publice în Republica Moldova, se consideră că factorii de decizie ar trebui să acorde o atenție deosebită și indicatorului deficitului structural, care deși prezintă anumite dificultăți în estimare, permite determinarea naturii reale a politicii bugetar-fiscale promovate în țară și cauza formării deficitelor bugetare. Efectuarea unor prognoze ale acestui indicator, prin includerea în estimarea acestuia a riscurilor demografice legate de îmbătrânirea națiunii și migrația forței de muncă, ar putea oferi informații importante pentru planificarea strategică a bugetului public național în Republica Moldova pe viitor.

Principalele provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova identificate de autor sunt: povara fiscală înaltă și inechitabilă pentru persoanele fizice, povara regulatorie, care creează impedimente pentru dezvoltarea mediului de afaceri, procesul de îmbătrânire a națiunii, migrarea forței de muncă tinere, muncă la negru și salariile în plic.

În contextul apropierii relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană este oportună continuarea consolidării reformei planificării strategice în Republica Moldova, acest lucru fiind prevăzut în Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, dar și în cadrul Acordului Financiar dintre Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană.

CONCLUZII GENERALE ȘI RECOMANDĂRI

În concluzie putem afirma că în Republica Moldova au fost promovate o serie de măsuri în domeniul gestiunii finanțelor publice. Cea mai „longevivă” dintre reformele promovate în domeniul finanțelor publice este reforma planificării strategice a bugetului, aceasta fiind inițiată în 2002, continuată în cadrul proiectului „Managementul Finanțelor Publice”, iar pe viitor această reformă reprezintă o asumare din partea autorităților din Republica Moldova în cadrul Acordului de Asocierie între Republica Moldova și Uniunea Europeană, dar și al Acordului Financiar dintre Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană.

În continuare se va structura prezentarea **concluziilor** având în vedere cele șase obiective principale asumate și urmărite în cadrul cercetării:

1. Planificarea strategică a bugetului ar putea fi definită ca:

- *proces de planificare a veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru o perioadă viitoare prin care se estimează impactul financiar al programului curent de politici, dar și al evoluțiilor economice posibile asupra economiei și a societății;*

- *un nou mod de gestionare a bugetului public care combină două elemente de bază ale reformei în domeniul planificării bugetului: **planificarea orientată spre rezultate și planificarea pe termen mediu a bugetului.***

De asemenea, planificarea strategică a bugetului presupune preocuparea pentru echilibrul bugetului public pe termen lung și impactul, pe care îl au măsurile de politică bugetar-fiscală curentă asupra bugetelor publice în viitor, fiind un termen strâns legat de sustenabilitatea finanțelor publice. Acest concept reprezintă finalitatea unui îndelungat proces de reformă bugetară, care depășește un secol de căutări a celor mai bune practici în domeniul planificării bugetului. Geneza acestei reforme se regăsește în reforma administrației publice promovate în anii '80-'90 ai secolului XX în statele înalt dezvoltate, orientată spre raționalizarea cheltuielilor publice în scopul reducerii sectorului public ca dimensiune.

2. Aplicarea în practică a planificării strategice aduce o serie de avantaje privind performanța gestiunii sectorului public, cum ar fi respectarea disciplinei fiscale agregate, sporirea eficienței alocative și a eficienței tehnice. Realitatea demonstrează însă, că în ceea ce privește aceste trei obiective urmărite de reformă în Republica Moldova, aceasta a avut un impact pozitiv asupra performanței gestiunii sectorului public, însă fără efecte majore, atât referitor la disciplina financiară agregată, cât și la eficiența tehnică, fiind identificată o îmbunătățire doar la capitolul eficienței alocative.

3. Studiarea practicii internaționale și europene în domeniu denotă faptul că pentru o bună implementare a reformei planificării strategice, aceasta trebuie să fie promovată în contextul reformei guvernantei bugetar-fiscale, dar nu fragmentat, ca în cazul Republicii Moldova. Astfel,

reforme în domeniul finanțelor publice, în statele devenite membre UE, s-au realizat într-o secvență logică, începând cu instituirea unor reguli bugetar-fiscale și culminând cu instituirea unor mecanisme și instituții, care să asigure respectarea acestor reguli, în final ajungându-se la conceptul de guvernanță bugetar-fiscală.

Din analiza comparativă a cadrului legal național și a celui european, dar și a datelor privind sustenabilitatea finanțelor publice în Republica Moldova prin prisma regulilor bugetar-fiscale europene, s-a constatat că regulile fiscale naționale sunt mult mai laxe decât cele europene, iar acest lucru poate conduce la probleme legate de sustenabilitatea finanțelor publice. În ceea ce privește CBTM, există spațiu pentru consolidarea planificării strategice, iar referitor la rolul instituțiilor în promovarea disciplinei fiscale, acesta se dovedește a fi unul redus.

4. Principalii indicatori ai sustenabilității, care permit urmărirea respectării regulilor bugetar-fiscale europene sunt: datoria publică ca procent în PIB, balanța bugetară ca procent în PIB, balanța bugetară structurală ca procent în PIB, elasticitatea cheltuielilor publice în raport cu PIB-ul. Utilizarea indicatorului balanței bugetare structurale, exprimate ca procent în PIB, oferă mult mai multă informație decât indicatorul balanței bugetare totale, deoarece permite aprecierea caracterului discreționar al politicii bugetar-fiscale.

5. Principalele provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova, identificate de autor sunt: povara fiscală înaltă și inechitabilă pentru persoanele fizice, povara regulatorie, care creează impedimente pentru dezvoltarea mediului de afaceri, procesul de îmbătrânire a națiunii, migrarea forței de muncă tinere, muncă la negru și salariile în plic.

6. În ceea ce privește oportunitatea continuării reformei planificării strategice în Republica Moldova în contextul apropierei relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, se poate concluda că scopul reformelor, susținute financiar de UE în domeniul gestiunii finanțelor publice în Republica Moldova, constă în necesitatea de a asigura utilizarea eficientă a fondurilor publice pentru a crea relații de încredere cu statele membre, instituțiile europene, și în particular, Comisia Europeană, iar reforma planificării strategice a bugetului contribuie esențial la realizarea acestui scop.

Problema științifică importantă soluționată în această cercetare constă în fundamentarea științifico-metodologică a procesului de planificare strategică a bugetului în Republica Moldova care a condus la elaborarea recomandărilor de optimizare a acestui proces, propuse spre aplicare practicienilor din domeniul gestiunii finanțelor publice, pentru a apropia practica națională în domeniu de bunele practici europene.

La soluționarea acestei probleme vor contribui următoarele ***recomandări***:

1. Pentru a evita și în continuare o succesiune de „reforme pe hârtie”, care constau în implementarea unei măsuri, apoi trecerea la următorul articol din agendă, fără a evalua rezultatele

obținute, se propune monitorizarea de către factorii de decizie a rezultatelor reformei planificării strategice a bugetului prin utilizarea algoritmului de evaluare a performanței gestiunii sectorului public în Republica Moldova elaborat de autor.

2. Includerea în documentul CBTM a estimării deficitului structural și planificarea strategică a componentelor bugetului public național pornind de la fixarea și urmărirea unui nivel sustenabil al acestui indicator pentru asigurarea unei politici bugetar-fiscale prudente.

3. Reieșind din experiența țărilor membre UE, pentru consolidarea planificării strategice a bugetului, se propune adaptarea practicii naționale în domeniul planificării strategice a bugetului la practicile europene, inclusiv prin:

Includerea următoarelor *reguli fiscale* în legislația națională, și anume:

- Regula privind creșterea cheltuielilor publice, care ar interzice creșterea cheltuielilor publice într-un ritm mai mare ca PIB-ul;

- Regula privind deficitul bugetar, care nu ar trebui să depășească 2,5% din PIB;

- Regula privind datoria publică, care nu ar trebui să depășească 40% din PIB;

- Regula privind deficitul structural, care nu ar trebui să depășească 1% din PIB, în cazul în care datoria publică este mai mică de 40% din PIB, sau 0,5% din PIB, dacă această limită nu este atinsă. De asemenea, urmând practica europeană, ar trebui stabilite sancțiuni Guvernului pentru încălcarea acestor reguli.

În ceea ce privește *CBTM* se recomandă:

- Îmbunătățirea calității prognozelor indicatorilor macroeconomici și ai celor financiari din CBTM prin implicarea unui Consiliu Bugetar-Fiscal Independent în elaborarea acestor prognoze;

- Reproducerea prognozelor CBTM în trei scenarii: optimist, pesimist și cel mai probabil, pentru o analiză mai bună a riscurilor asupra sustenabilității finanțelor publice;

- Aprobarea documentului CBTM de Parlament și, astfel, implicarea organului legislativ în fixarea obiectivelor de politică bugetar-fiscală, această măsură contribuind și la intensificarea legăturilor dintre planificarea anuală și cea pe termen mediu. Fortificarea capacității Parlamentului va conduce la reducerea riscurilor politice în aprobarea bugetului, la creșterea transparenței procesului de adoptare a legii bugetului pentru a exclude influența unor grupuri de interese asupra partajării resurselor financiare publice, dar și va conduce la adoptarea în termen a a bugetelor.

4. Reieșind din provocările la adresa sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova, identificate de autor, este necesară monitorizarea periodică a acestui aspect pentru a exclude dezechilibrul pe termen lung al bugetului public național. Se propune utilizarea în acest sens a indicatorilor sustenabilității în baza regulilor bugetar-fiscale europene, în special a regulii privind balanța bugetară structurală, aceștia fiind indicatori relevanți în aprecierea caracterului discreționar al politicilor bugetar-fiscale.

5. În scopul consolidării sustenabilității finanțelor publice este necesară implicarea factorilor de decizie în reconceptualizarea politicii fiscale pentru reducerea poverii fiscale înalte și inechitabile pentru persoanele fizice, dar și a poverii regulatorii, care creează impedimente pentru dezvoltarea mediului de afaceri, prin revizuirea cadrului legal în domeniu. De asemenea, este necesară estimarea impactului procesului de îmbătrânire a națiunii asupra dezvoltării statului, promovarea politicii de stimulare a natalității și stopării migrării forței de muncă tinere, dar și luarea unor măsuri active cu scopul de a reduce fenomenele de muncă la negru și salariu în plic.

6. Urmărind practica țărilor membre UE, se recomandă instituirea unui Consiliu Bugetar-Fiscal Independent în Republica Moldova, care ar putea contribui la o mai mare transparență în domeniul finanțelor publice și, respectiv, o responsabilizare a părților implicate în planificarea strategică a bugetului public în Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

Surse în limba română:

1. Altăr M. ș.a. Semestrul European și asigurarea unei creșteri economice sustenabile prin însănătoșirea finanțelor publice. Lecții pentru România din perspectiva sustenabilității finanțelor publice. București: Institutul European din România, 2012. 188 p.
2. Legea privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, nr. 181 din 25 iulie 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.08.2014, nr. 223-230 (4862-4869).
3. Lupușor A. ș.a. Republica Moldova 2013. Raport de stare a țării. Chișinău: Expert-Grup, 2014. 54 p.
4. Manole T. Stratan A. Corelarea dintre datoria publică, deficitul bugetar și politica fiscală. În: Akademos, Nr. 4(43), 2016, p.57-64.
5. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. Analiza guvernantei bugetar-fiscale în Republica Moldova în comparație cu practica Uniunii Europene. http://www.mf.gov.md/sites/default/files/analiza_guvernantei_bugetar-fiscale_in_rm_0.pdf (vizitat 01.04.2018).
6. Popa I. Management strategic. București: ed. Economică, 2004. 327 p.
7. Raport anual pe anul 2011. Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare. București: Consiliul Fiscal Român, 2012. 95 p. <http://www.consiliulfiscal.ro/Raport2011.pdf> (vizitat 01.03.2015).
8. Rotaru C. Economisirea și stimularea investițiilor – mijloc de propulsare a creșterii economice. Teză de doctor în economie. Chișinău, 2011. 171 p.
9. Rotaru L., Vișanu T. Planificarea bugetului public în contextul crizei financiare în Republica Moldova. În: Materialele Conferinței Științifico-practice Internaționale „Politici economice și financiare pentru o dezvoltare competitivă”. Chișinău: ULIM, 2013, p. 102-105.
10. Toacă Z., Tolocico L. Estimarea Produsului Intern Brut potențial al economiei naționale a Republicii Moldova. În: Materialele Conferinței Științifice Internaționale „Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii” Chișinău: ASEM, 2012, vol. 2, p. 23-28.
11. Vișanu T. Analiza perspectivelor reformei în domeniul planificării bugetului în Republica Moldova în contextul europenizării. În: Moldoscopie, 2014, no.2(LXV), p. 63-69.
12. Vișanu T. Metode internaționale în domeniul planificării bugetului. În: Moldoscopie, 2014, nr. 3 (LXVI), p. 72-82.
13. Vișanu T. Planificarea bugetului în Republica Moldova: probleme și soluții. În: Materialele Conferinței Științifice Internaționale „Integrare prin cercetare și inovare”, USM, Chișinău, 26-28.09.13, p.285-287.

Surse în limba rusă:

14. Ульянов Г., Каприан И., Вишану Т. Бюджетная система Республики Молдова: сущность, цели и основные характеристики. În: *Studia Universitatis, seria Științe exacte și economice*, 2012, nr. 7 (57), p. 131-135.

Surse în limba engleză:

15. Covalschi T., Lazăr S. The sustainability of public finances in Republic of Moldova under EU fiscal rules. În: *Scientific Annals of Economics and Business*, 2016, No. 2. <http://saeb.feaa.uaic.ro/index.php/saeb/article/view/12> (vizitat 03.11.2017).
16. Deroose S. and Kastrop C. (eds.) *The Quality of Public Finances. Findings of the Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007)*. În: *European Economy*, 2008, Occasional papers, No. 37. DOI: [10.2765/25008](https://doi.org/10.2765/25008) (vizitat 03.11.2017).
17. *Manual on Fiscal Transparency*. Washington D.C.: IMF, 2007. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf> (vizitat 04.04.2017).
18. Puiu C. The structural deficit – a new measure for fiscal discipline in the euro area. În: *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 2013, vol. 13, issue 2(18), p.174-182.
19. Rotaru L., Caprian Iu., Covalschi T. Implications of the Association Agreement with the European Union on the financial public management in the Republic Of Moldova. În: *CES Working Papers*, 2015, vol. VII, issue 2A, p. 593-604.
20. Socol A., Mantescu D. Remodeling Romanian fiscal policy in the economic crisis. În: *Theoretical and Applied Economics*, 2011, vol. XVIII, no. 1(554), p.112-121. http://store.ectap.ro/articole/545_ro.pdf (vizitat 16.10.2017).

ADNOTARE

Covalschi Tatiana: „Planificarea strategică a bugetului în Republica Moldova în contextul integrării europene”, teză de doctor în economie, specialitatea 522.01. Finanțe, Chișinău, 2018

Teza de doctor a fost elaborată în cadrul Departamentului „Finanțe și Bănci” a USM și include introducerea, 3 capitole, concluzii generale și recomandări, bibliografia din 204 titluri, 23 de anexe, 134 de pagini de text de bază, 67 de tabele, 41 de figuri și 19 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, integrare europeană.

Domeniul de studiu al tezei îl reprezintă finanțele publice.

Scopul lucrării constă în identificarea posibilităților de optimizare a planificării strategice a bugetului pentru consolidarea managementului finanțelor publice în Republica Moldova.

Obiectivele tezei: investigarea fundamentelor teoretice și a genezei conceptului de planificare strategică a bugetului; cercetarea impactului reformei planificării strategice a bugetului asupra performanței gestiunii sectorului public în plan național și internațional; studierea și generalizarea experienței și practicii internaționale și europene în domeniul planificării strategice a bugetului pentru identificarea bunelor practici privind planificarea strategică a bugetului, care ar putea fi aplicate în Republica Moldova; identificarea indicatorilor și analiza sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza acestora, pentru estimarea caracterului discreționar al politicilor bugetar-fiscale curente; identificarea, sistematizarea și argumentarea factorilor de influență asupra sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în scopul elaborării unor recomandări ce pot contribui la diminuarea riscurilor identificate; studiul oportunității continuării reformei planificării strategice în Republica Moldova în contextul apropierei relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Noutatea și originalitatea științifică constă în dezvoltarea conceptului de „planificare strategică a bugetului”, în baza studierii genezei conceptului, a analizei cercetărilor teoretice și a practicilor existente în domeniu; crearea algoritmului de evaluare a performanței sectorului public în Republica Moldova pentru identificarea și urmărirea impactului reformei planificării strategice a bugetului; formularea de dovezi științifice privind implementarea metodei Comisiei Europene de estimare a deficitului structural al bugetului public național în Republica Moldova; adaptarea practicii naționale în domeniul planificării strategice a bugetului la practicile europene; demonstrarea necesității evaluării sustenabilității finanțelor publice în Republica Moldova în baza regulilor bugetar-fiscale europene; argumentarea necesității instituirii unui Consiliu Bugetar-Fiscal Independent pentru responsabilizarea părților implicate în planificarea strategică a bugetului public în Republica Moldova.

Problema științifică importantă soluționată constă în fundamentarea științifico-metodologică a procesului de planificare strategică a bugetului în Republica Moldova care a condus la elaborarea recomandărilor de optimizare a acestui proces, propuse spre aplicare practicienilor din domeniul gestiunii finanțelor publice pentru a apropia practica națională în domeniu de bunele practici europene.

Semnificația teoretică și valoarea aplicativă a tezei constau în: decrierea esenței și genezei conceptului contemporan privind planificarea strategică a bugetului public; amplificarea unor viziuni teoretice privind planificarea pe termen mediu a bugetului, planificarea bugetului în bază de programe și performanță, sustenabilitatea finanțelor publice; posibilitatea de a utiliza rezultatele cercetării pentru îmbunătățirea reformei planificării bugetare, inclusiv: prin urmărirea impactului reformei planificării strategice a bugetului în baza algoritmului utilizat de autor, recomandarea spre aplicare în practica Republicii Moldova a bunelor practici europene în domeniul administrării bugetar-fiscale identificate și analizate de autor, pentru consolidarea acestei reforme, și anume, instituirea unor reguli-bugetar fiscale mult mai rigide, calcularea și monitorizarea periodică a unor indicatori ai sustenabilității finanțelor publice, inclusiv deficitul structural, înaintarea unor propuneri de consolidare a documentului și procesului CBTM, propunerea unui model de funcționare a Consiliului Bugetar-Fiscal Independent.

Implementarea rezultatelor științifice. Cele mai importante rezultate ale cercetării au fost acceptate spre implementare în cadrul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova și a Universității de Stat din Moldova.

ANNOTATION

Covalschi Tatiana: "Strategic planning of the budget in the Republic of Moldova in the context of European integration", doctoral thesis in economic sciences, specialty 522.01. Finance, Chisinau, 2018

The doctoral thesis was elaborated at the Finance and Banking Department, MSU and includes the introduction, 3 chapters, general conclusions and recommendations, bibliography of 204 titles, 23 annexes, 134 pages of basic text, 67 tables, 41 figures and 19 formulas. Research is reflected in 15 scientific publications.

Key words: public finance management, medium-term budgetary framework, public spending, performance-based budgeting, budget performance, performance indicators, European integration.

The field of study is public finance.

The purpose consists in identifying the possibilities of optimizing the strategic budget planning for the consolidation of the public finances management in the Republic of Moldova.

Objectives of the thesis: investigating the theoretical foundations and the genesis of the concept of strategic budget planning; researching the impact of the strategic budget reform on the performance of public sector management at a national and an international level; studying and generalizing international and European experience and practice in the field of strategic budget planning to identify best practices on strategic budget planning that could be implemented in the Republic of Moldova; identifying indicators and analyzing the sustainability of public finances in the Republic of Moldova based on them, in order to estimate the discretionary nature of current fiscal policies; identification, systematization and argumentation of the influence factors on the sustainability of public finances in the Republic of Moldova in order to develop recommendations that can help to reduce the identified risks; studying the opportunity to continue the reform of strategic planning in the Republic of Moldova in the context of closer relations between the Republic of Moldova and the European Union.

Scientific novelty and originality consists in: developing the concept of „strategic budget planning” based on the study of the concept's genesis, the analysis of the theoretical researches and the existing practices in the field; creating the algorithm for evaluating the performance of the public sector in the Republic of Moldova for identifying and monitoring the impact of the strategic budget planning reform; the formulation of scientific evidence regarding the implementation of the European Commission method for estimating the structural deficit of the national public budget in the Republic of Moldova; adapting national practice in the strategic planning of the budget to European practices; demonstrating the need to assess the sustainability of public finances in the Republic of Moldova on the basis of European fiscal rules; justifying the need to establish an Independent Fiscal Council for the accountability of the parties involved in the strategic planning of the public budget in the Republic of Moldova.

The important scientific problem solved consists in the scientific and methodological substantiation of the strategic planning of the budget in the Republic of Moldova which led to the elaboration of recommendations for optimization of this process, proposed for the application by the practitioners in the field of public finance management in order to bring national practice closer to good European practices in this field.

The theoretical significance and the applicative value of the thesis consist in: describing the essence and genesis of the contemporary concept of strategic public budget planning; enhancing theoretical visions of medium-term budget planning, program budgeting and performance budgeting, sustainability of public finances; the use of research results to improve the budgetary planning reform, including: by following the impact of the reform based on the algorithm used by the author, the application in the practice of the Republic of Moldova of good European practices in the area of fiscal administration identified and analyzed by the author, much more rigid fiscal budgets, periodic calculation and monitoring of public finance sustainability indicators, including the structural deficit, proposals for consolidation of the MTBF document and process, proposal of a functioning model of an Independent Fiscal Council.

Implementation of scientific results. The most important research results were accepted for implementation within the Ministry of Finance of the Republic of Moldova and Moldova State University.

АННОТАЦИЯ

Ковальски Татьяна: «Стратегическое планирование бюджета в Республике Молдова в контексте европейской интеграции», докторская диссертация по экономике, специальность 522.01. Финансы, Кишинёв, 2018

Докторская диссертация была разработана в рамках Департамента «Банки и Финансы» при Молдавском государственном университете и включает: введение, 3 раздела, общие выводы и рекомендации, библиография из 204 наименований, 23 приложения, 134 страниц основного текста, 67 таблиц, 41 рисунков и 19 формул. Исследования отражены в 15 научных публикациях.

Ключевые слова: управление государственными финансами, государственные расходы, среднесрочные бюджетные рамки, составление бюджета ориентированного на конкретную производительность, исполнение бюджета, показатели деятельности, европейская интеграция.

Область исследования диссертации это государственные финансы.

Цель диссертации заключается в определении возможностей оптимизации стратегического планирования бюджета для консолидации управления государственными финансами в Республике Молдова.

Задачи диссертации: исследование теоретических основ и генезис концепции стратегического бюджетного планирования; исследование влияния реформы стратегического планирования бюджета на эффективность управления государственным сектором на национальном и международном уровнях; изучение и обобщение международного и европейского опыта и практики в области стратегического бюджетного планирования для выявления хороших практик по стратегическому бюджетному планированию, которые могут быть реализованы в Республике Молдова; определение показателей и анализ устойчивости государственных финансов в Республике Молдова на их основе с целью оценки дискреционного характера текущей бюджетно-налоговой политики; выявление, систематизация и аргументация факторов влияния на устойчивость государственных финансов в Республике Молдова с целью разработки рекомендаций, которые могут помочь снизить выявленные риски; изучение возможности продолжения реформы стратегического планирования в Республике Молдова в контексте более тесных отношений между Республикой Молдова и Европейским союзом.

Научная новизна и оригинальность состоит в развитии концепции «стратегического бюджетного планирования», основанной на изучении генезиса концепции, анализе теоретических исследований и существующих практик в этой области; создания алгоритма оценки эффективности государственного сектора в Молдове для выявления и отслеживания влияния реформы стратегического планирования бюджета; разработка научных доказательств для внедрения метода Европейской комиссии по оценке структурного дефицита национального государственного бюджета в Республике Молдова; адаптация национальной практики в области стратегического планирования бюджета к международной и европейской практике; аргументирование необходимости оценки устойчивости государственных финансов в Республике Молдова на основе европейских бюджетных и налоговых правил; обоснование необходимости создания Независимого финансового совета для повышения ответственности и подотчетности сторон, участвующих в стратегическом планировании государственного бюджета в Республике Молдова.

Решение важной научной проблемы состоит в научно-методологическом обосновании стратегического планирования бюджета в Республике Молдова, что привело к выработке рекомендаций по оптимизации этого процесса, предложенных для применения в области управления государственными финансами, с целью приближения национального опыта в этой области к хорошей европейской практике.

Теоретическая значимость и прикладное значение работы состоит в: описании сущности и генезиса современной концепции стратегического планирования государственного бюджета; совершенствовании теоретических концепций среднесрочного бюджетного планирования, составления бюджета по программам и бюджетирования по результатам, устойчивости государственных финансов; использовании результатов исследований для улучшения реформы бюджетного планирования, в том числе: путем воздействия на результаты реформы на основе алгоритма, используемой автором, применение в практике Республики Молдова хороших европейских практик в области фискально-налоговой администрации, выявленных и проанализированных автором, установлении некоторых более жестких бюджетно-финансовых правил, периодический расчет и мониторинг показателей устойчивости государственных финансов, включая структурный дефицит, предложения по консолидации документа и процесса СПР, предложение функционирующей модели независимого Бюджетно-Фискального Совета.

Внедрение научных результатов. Наиболее важные результаты исследования были приняты для осуществления Министерством Финансов Республики Молдова и Молдавским Государственным Университетом.

COVALSCHI TATIANA

**PLANIFICAREA STRATEGICĂ A BUGETULUI ÎN REPUBLICA
MOLDOVA ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE**

522.01 – FINANȚE

Autoreferatul tezei de doctor în științe economice

Aprobat spre tipar: 11.07.2018
Hârtie ofset. Tipar ofset.
Coli de tipar:1.8

Formatul hârtiei 60x84 1/16
Tiraj 50 ex.
Comanda nr. 67/18

Centrul Editorial-Poligrafic al Universității de Stat din Moldova,
str. A. Mateevici, 60, Chișinău, MD-2009

